

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
Departamento de Derecho Constitucional



**TESIS DOCTORAL**

**El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos  
constitucionales y de relevancia constitucional**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**María José García Blanco**

**Directores**

**Piedad García-Escudero Márquez**  
**Alfonso García-Moncó Martínez**

**Madrid, 2018**

# UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

## FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Constitucional



## TESIS DOCTORAL

### **El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**María José García Blanco**

Directores

**Piedad García-Escudero Márquez**

**Alfonso García-Moncó Martínez**

**Madrid, 2017**

*%A mis padres por enseñarme qué es el esfuerzo.*

*A Claudio por su apoyo incondicional en  
todos los momentos de mi vida.*

*A mis hijos por inspirarme y hacer  
que trate de ser mejor cada día.+*

## ÍNDICE

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b>	<b>13</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>15</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y SUS MODALIDADES</b>	<b>27</b>
I. INTRODUCCIÓN	28
II. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO	28
A. Principios constitucionales a los que responde	33
B. Tipos de control del gasto público	36
III. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA	41
A. Control parlamentario	41
B. Control presupuestario	43
C. Cuenta General del Estado	45
1. Origen y normativa	46
2. Procedimiento fiscalizador	47
3. Tramitación parlamentaria	51
4. Cuenta única consolidada	53
IV. EL CONTROL EXTERNO DEL GASTO PÚBLICO	55
A. Entidades fiscalizadoras superiores	55
1. Modelos de entidades fiscalizadoras superiores	55
a) Modelo de Westminster	57
b) Modelo judicial	57
c) Modelo germánico	60

2. INTOSAI 62

B. El Tribunal de Cuentas Europeo 65

C. El Tribunal de Cuentas español: Funciones del Tribunal 70

1) Función fiscalizadora 71

2) Función jurisdiccional. 75

3) Función consultiva limitada 78

D. Órganos autonómicos de control externo 79

**CAPÍTULO SEGUNDO. PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN EN EL CONTROL EXTERNO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL 93**

I. INTRODUCCIÓN 94

II. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL 94

A. Ámbito subjetivo de fiscalización del Tribunal de Cuentas: Estado y sector público 94

B. Delimitación del concepto de sector público estatal 98

III. DISTINCIÓN ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL 106

IV. ANÁLISIS DE LOS IMPEDIMENTOS AL CONTROL EXTERNO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL 116

A. Primer impedimento: Invasión de sus competencias 117

B. Segundo impedimento: No previsión en su normativa reguladora. 118

**C. Tercer impedimento: Vulneración de su autonomía** 119

**CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO** 127

**CAPÍTULO TERCERO. AUTONOMÍA Y CONTROL PRESUPUESTARIO EN  
LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA  
CONSTITUCIONAL** 131

**I. INTRODUCCIÓN** 132

**II. CASA DE S.M. EL REY** 132

**A. Normativa y caracteres** 132

**B. Autonomía presupuestaria** 138

**C. Control interno** 140

**D. Control externo** 144

*1. Función fiscalizadora* 144

*2. Función Jurisdiccional* 147

**III. LAS CORTES GENERALES: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y  
EL SENADO** 150

**A. Normativa y caracteres** 150

**B. Autonomía presupuestaria** 160

*1. Fases del ciclo presupuestario* 163

*a) Elaboración y aprobación* 163

*b) Ejecución* 167

*c) Liquidación* 168

**C. Control interno** 171

**D. Control externo** 176

**IV. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** 180

**A. Normativa y caracteres** 180

**B. Autonomía presupuestaria** 185

1. Fases del ciclo presupuestario	186
a) Elaboración y aprobación	186
b) Ejecución y liquidación.	187
<b>C. Control interno</b>	<b>188</b>
<b>D. Control externo</b>	<b>189</b>
<b>V. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL</b>	<b>189</b>
<b>A. Normativa y caracteres</b>	<b>190</b>
<b>B. Autonomía presupuestaria</b>	<b>195</b>
1. Fases del ciclo presupuestario	197
a) Elaboración y aprobación	198
b) Ejecución y liquidación.	198
<b>C. Control interno</b>	<b>199</b>
<b>D. Control externo</b>	<b>203</b>
<b>VI. EL TRIBUNAL DE CUENTAS</b>	<b>210</b>
<b>A. Normativa y caracteres</b>	<b>210</b>
<b>B. Principios inspiradores</b>	<b>226</b>
1. Independencia: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas	226
2. Transparencia	234
a) Normativa en materia de transparencia	234
b) Medidas de transparencia en el Tribunal de Cuentas	240
3. Calidad	242
<b>C. Autonomía presupuestaria</b>	<b>245</b>
1. Fases del ciclo presupuestario	245
a) Elaboración y aprobación	246

b) Ejecución	.....	246
<b>D. Derecho comparado: control de otras entidades</b>		
<b>fiscalizadoras superiores</b>		246
<b>E. Control interno</b>		250
<b>F. Control externo</b>		251
<b>VII. EL CONSEJO DE ESTADO</b>		257
<b>A. Normativa y caracteres</b>	.....	257
<b>B. Autonomía presupuestaria</b>	...	262
1. <i>Fases del ciclo presupuestario</i>		262
a) Elaboración y aprobación		262
b) Ejecución y liquidación.		263
<b>C. Control interno</b>		264
<b>D. Control externo</b>		264
<b>VIII. EL DEFENSOR DEL PUEBLO</b>	....	265
<b>A. Normativa y caracteres</b>	..	265
<b>B. Autonomía presupuestaria</b>	...	270
1. <i>Fases del ciclo presupuestario</i>		272
a) Elaboración y aprobación		272
b) Ejecución y liquidación.		272
<b>C. Control interno</b>		273
<b>D. Control externo</b>		274
<b>IX. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL</b>	..	275
<b>A. Normativa y caracteres</b>	..	275
<b>B. Autonomía presupuestaria</b>	...	282
1. <i>Fases del ciclo presupuestario</i>		283
a) Elaboración y aprobación		283





1. <i>Propuestas normativas</i>	314
a) Régimen jurídico	314
b) Censo de entidades	314
c) Tramitación de la Cuenta General del Estado	314
d) Intervención del Tribunal	315
e) Mecanismos adicionales de control	315
e.1- De control interno	315
e.2- De control externo	315
f) Función consultiva	316
2. <i>Propuestas de coordinación</i>	316
a) Con los órganos autonómicos de control externo	316
b) Con la Intervención General de la Administración del Estado	316
3. <i>Propuestas de organización y funcionamiento</i>	317
a) Plan Estratégico	318
b) Unidad de calidad	318
b.1- Sujeto activo del control de calidad	319
b.2- Trabajos a realizar	319
b.3- Momento en que se ha de llevar a cabo	322
<b>D. Fiscalización operativa</b>	<b>323</b>
1. <i>Situación actual</i>	323
2. <i>Propuestas de mejora</i>	330
a) Indicadores genéricos	331
b) Indicadores específicos	331
b.1- Casa de S. M el Rey	332

b.2- Cortes Generales	332
b.3- Tribunal Constitucional	333
b.4- Consejo General del Poder Judicial	333
b.5- Tribunal de Cuentas	334
b.6- Consejo de Estado	335
b.7- Defensor del Pueblo	336
b.8- Consejo Económico y Social	336
CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO	338
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>340</b>
<b>ANEXO: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA. 2014, 2015 Y 2016</b>	<b>349</b>
I. CASA DE S.M. EL REY	350
Cuadro núm. 1. Distribución interna de la dotación de Casa de S.M. el Rey. Ejercicio 2014	351
Cuadro núm. 2. Distribución interna de la dotación de Casa de S.M. el Rey. Ejercicio 2015	352
Cuadro núm. 3. Distribución interna de la dotación de Casa de S.M. el Rey. Ejercicio 2016	353
II. LAS CORTES GENERALES: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO.	355
Cuadro núm. 4: Distribución de los créditos autorizados al Congreso de los Diputados. Ejercicio 2014.	356
Cuadro núm. 5: Distribución de los créditos autorizados al Congreso de los Diputados. Ejercicio 2015.	357
Cuadro núm. 6: Distribución de los créditos autorizados al Congreso de los Diputados. Ejercicio 2016.	359
Cuadro núm. 7: Distribución de los créditos autorizados al Senado. Ejercicio 2014.	360

**Cuadro núm. 8: Distribución de los créditos autorizados al Senado. Ejercicio 2015. .361**

**Cuadro núm. 9: Distribución de los créditos autorizados al Senado. Ejercicio 2016. .363**

**III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. .365**

**Cuadro núm. 10: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal Constitucional. Ejercicio 2014. .366**

**Cuadro núm. 11: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal Constitucional. Ejercicio 2015. .367**

**Cuadro núm. 12: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal Constitucional. Ejercicio 2016. .368**

**Cuadro núm. 13: Evolución de los créditos definitivos del Tribunal Constitucional. Ejercicios 2007 a 2016. .369**

**IV. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. .371**

**Cuadro núm. 14: Distribución de los créditos autorizados al Consejo General del Poder Judicial. Ejercicio 2014. .374**

**Cuadro núm. 15: Distribución de los créditos autorizados al Consejo General del Poder Judicial. Ejercicio 2015. .375**

**Cuadro núm. 16: Distribución de los créditos autorizados al Consejo General del Poder Judicial. Ejercicio 2016. .376**

**V. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. .378**

**Cuadro núm. 17: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2014. .379**

**Cuadro núm. 18: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2015. .380**

**Cuadro núm. 19: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2016. .381**

**VI. EL CONSEJO DE ESTADO. .383**

**Cuadro núm. 20: Distribución de los créditos autorizados al Consejo de Estado. Ejercicio 2014** .384

**Cuadro núm. 21: Distribución de los créditos autorizados al Consejo de Estado. Ejercicio 2015.** 385

**Cuadro núm. 22: Distribución de los créditos autorizados al Consejo de Estado. Ejercicio 2016.** 386

**VII. EL DEFENSOR DEL PUEBLO** .388

**Cuadro núm. 23: Distribución de los créditos autorizados al Defensor del Pueblo. Ejercicio 2014** 389

**Cuadro núm. 24: Distribución de los créditos autorizados al Defensor del Pueblo. Ejercicio 2015** 390

**Cuadro núm. 25: Distribución de los créditos autorizados al Defensor del Pueblo. Ejercicio 2016** .391

**VIII. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL** 392

**Cuadro núm. 26: Distribución de los créditos autorizados al Consejo Económico y Social. Ejercicio 2014** 393

**Cuadro núm. 27: Distribución de los créditos autorizados al Consejo Económico y Social. Ejercicio 2015** 394

**Cuadro núm. 28: Distribución de los créditos autorizados al Consejo Económico y Social. Ejercicio 2016** 395

**BIBLIOGRAFÍA** 397

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

CE: Constitución Española

CCAA: Comunidades Autónomas

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

CGE: Cuenta General del Estado

EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores

ENCJ: European Network of Councils for the Judiciary

FJ: Fundamento Jurídico

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado

INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions

ISSAIS: International Standards of Supreme Audit Institutions

LFTCu: Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

LOTCu: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

LGP: Ley General Presupuestaria

LOCE: Ley Orgánica del Consejo de Estado

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

LOTG: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial

OCEX: Órganos Autonómicos de Control Externo

PGE: Presupuestos Generales del Estado

NAO: National Audit Office

ROPTC: Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional

S.M.: Su Majestad

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

UE: Unión Europea

## RESUMEN

En la actualidad, la ciudadanía demanda más transparencia en la actuación de los gestores públicos y, por tanto, mayores controles de los que se han venido llevando a cabo.

La adecuada gestión de los fondos públicos ha de regir en toda actividad pública. En consecuencia, también en la actuación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Los presupuestos de dichos se encuentran integrados en los Presupuestos Generales del Estado, por lo que es necesario establecer los adecuados controles que garanticen, no sólo la debida ejecución presupuestaria, sino que la actuación de estos órganos cumple con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como de transparencia y legalidad.

En este trabajo se realiza un exhaustivo análisis del control externo por el Tribunal de Cuentas, tanto de las cuentas como de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. No es un análisis meramente descriptivo; sino que ofrece una visión novedosa en el ámbito de la fiscalización de estos órganos, al proponer y estudiar la realización de fiscalizaciones operativas de eficacia, eficiencia y economía, lo que conllevaría una mejora significativa en la gestión de los fondos públicos de estos órganos.

La finalidad esencial de la presente investigación es demostrar, en términos jurídicos, que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas ha de abarcar las cuentas y la gestión económica tanto de los órganos constitucionales como de los de relevancia constitucional. Para ello, ha sido de utilidad (i) la aplicación de los principios constitucionales que deben regir el gasto público: equidad, eficiencia y economía, recogidos en el artículo 31.2 de la Constitución Española; del principio constitucional de jerarquía normativa, expuesto en el artículo 9.3 del texto constitucional; y de los principios generales del Derecho; (ii) la utilización de derecho comparado; (iii) el análisis jurisprudencial de diversos aspectos; y (iv) la



metodología conceptual, en la delimitación de conceptos que nos han sido de utilidad en este trabajo.

El trabajo queda dividido en cuatro Capítulos, finalizando con las Conclusiones alcanzadas y un Anexo, en el que se recogen una serie de cuadros que reflejan la evolución presupuestaria de cada uno de los órganos estudiados a largo de los tres últimos ejercicios. Los Capítulos se estructuran de la siguiente manera:

- Capítulo primero, en el que se estudia el control del gasto público. Se analizan los principios constitucionales a los que debe de responder dicho gasto, así como los distintos tipos de control que existen sobre el mismo, examinando con mayor detenimiento el control parlamentario en materia presupuestaria (especialmente el efectuado a través de la Cuenta General del Estado) y el control externo que realizan las entidades fiscalizadoras superiores.

- Capítulo segundo, en el que se analizan los distintos problemas que se plantean a la hora de determinar el control externo por el Tribunal de Cuentas de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Tales problemas son: (i) la inclusión de dichos órganos en el ámbito subjetivo de fiscalización del Tribunal; (ii) la distinción entre órganos constitucionales y de relevancia constitucional; y (iii) los impedimentos que tratan de evitar este control (la invasión de sus competencias, la no previsión de este control en su normativa y la vulneración de la autonomía que tienen reconocida).

- Capítulo tercero, dedicado a la autonomía y control presupuestario, en el que observamos las distintas fases del ciclo presupuestario y el régimen de control interno y externo existente en cada uno de los órganos estudiados.

- Capítulo cuarto, en el que se efectúa un estudio comparativo de estos órganos y se proponen una serie de mejoras, tanto generales como específicas, de cada órgano, con especial referencia a la posibilidad de efectuar fiscalizaciones operativas de eficacia, eficiencia y economía sobre los mismos.

Con el estudio efectuado en este trabajo se concluye que las cuentas y la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional

están sujetas al control por el Tribunal de Cuentas. La realización de fiscalizaciones operativas sobre la ejecución presupuestaria de tales órganos contribuirá a una mejora significativa en su gestión económica.

**PALABRAS CLAVE:** Tribunal de Cuentas Órganos Constitucionales.

## **ABSTRACT**

Nowadays, the citizenry demands more transparency in the performance of the public managers, and therefore more checks than the ones kept on them until now.

The adequate management of public funds must rule all public activity. Consequently, it must also rule the performance of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant. Their budget is integrated in the General Budget of the Estate, making it necessary to establish the adequate checks to guarantee, not only the due budgetary execution, but also the accordance of the performance of those organs to the constitutional principles of equity, efficiency and economy, as well as transparency and legality.

This paper analyses in depth the external check kept by the Court of Audit, both on the accounts and the economic management of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant. It is not a merely descriptive analysis; it offers an original approach to the control over these organs, proposing and examining the implementation of performance audits of efficacy, efficiency and economy, which would imply a significant improvement in the management of the public funds of those organs.

The essential aim of this investigation is to prove, in legal terms, that the check function of the Court of Audit should cover the accounts and the economic management of both the constitutional organs and any organ constitutionally relevant. To that effect, it has been of use (i) the application of the constitutional principles that must rule public expenditure: equity, efficiency and economy, stated by the article 31.2 of the Spanish Constitution; the constitutional principle of hierarchy of rules, found in article 9.3 of the constitutional text; and the General Principles of Law; (ii) the application of comparative law; (iii) the analysis of precedent in various aspects; and (iv) the conceptual methodology in outlining the concepts of use to this paper.

This paper is divided into four Chapters, ending with the advanced Conclusions and an Annex, which comprises a series of tables showing the

budgetary evolution of each organ throughout the last three accounting years. The Chapters are structured as follows:

- Chapter one, in which the public expenditure control is examined. The constitutional principles that the expenditure must meet are analysed, as well as the different types of control that exist over it, thoroughly examining the parliamentary check on budget (especially the one kept through the State General Accounts) and the external check kept by the superior controlling entities.

- Chapter two, in which the various problems encountered when determining the external checks from the Court of Audit, and the economic management of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant, are analysed. Such problems being: (i) the inclusion of said organs in the subjective scope of the Office's control; (ii) the distinction between constitutional organs and organs constitutionally relevant; and (iii) the impediments to that control (the invasion of the Office's competence, the absence of that control in the Office's regulation, and the violation of the Office's legally recognised autonomy).

- Chapter three, dedicated to autonomy and budgetary control, in which we observe the different phases of the budgetary cycle, and the internal control system existing within each of the organs analysed.

- Chapter four, in which a comparative study of those organs is made, proposing a series of improvements both general and specific, for each organ, with a special mention of the possibility of keeping performance audits of efficacy, efficiency and economy over the above-mentioned organs.

Through the study conducted in this paper, it is concluded that the accounts and the economic management of the constitutional organs and of any organ constitutionally relevant is subject to control by the Court of Audit. The implementation of performance audits over the budgetary performance of such organs will contribute to a significant improvement of their economic management.

**KEY WORDS:** Court of Audit Constitutional Organs.

## INTRODUCCIÓN

Como señaló Fuentes Quintana en su intervención en defensa de la enmienda 674, por la que se introdujo el apartado segundo del artículo 31 de la Constitución española sobre el gasto público, *“(%) el gasto no solamente constituye un derecho del ciudadano; mi derecho, en cuanto ciudadano, a los gastos públicos no es sólo a que prepondere la equidad en su distribución, sino también a que su programación, su presupuestación y su control tengan lugar con arreglo a los principios de economicidad y eficiencia+.*

## **1. JUSTIFICACIÓN.**

En el presente trabajo se realiza un análisis del control externo por el Tribunal de Cuentas de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Las razones que han llevado a la elección del tema objeto de la tesis son las que se exponen a continuación.

Se considera el control del gasto público como una materia de especial trascendencia. Como señala el propio texto constitucional en su artículo 31, el gasto público debe responder a los principios de equidad, eficiencia y economía. Por ello, resulta necesario establecer mecanismos de control adecuados y suficientes para garantizar que los caudales públicos son gestionados de acuerdo con estos principios.

En la actualidad, se demanda por la ciudadanía una mayor transparencia en la actuación de los gestores públicos y unos controles más eficientes que los que se han venido llevando a cabo, como se pone de manifiesto al comienzo del preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno al señalar que *“(%) la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un*

*proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.+*

Por ello, esta transparencia se ha de respetar en toda actividad pública, es decir, también se ha de dar en la actuación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Dichos órganos disponen de unos presupuestos que se encuentran integrados en los Presupuestos Generales del Estado, por lo que resulta necesario establecer unos adecuados controles que garanticen no sólo la debida ejecución presupuestaria sino que su actuación cumple con los mencionados principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como de transparencia y legalidad.

Este trabajo no es un mero análisis descriptivo del control externo del gasto público legalmente configurado, sino que trata de aportar una visión novedosa en el campo de la fiscalización de estos órganos, al proponerse efectuar sobre ellos no sólo fiscalizaciones de regularidad, es decir, de cumplimiento de la legalidad y de las previsiones financieras, sino que el control por el Tribunal se amplíe a la posibilidad de efectuar fiscalizaciones operativas.

Estas fiscalizaciones suponen un importante avance, al emplear criterios de control que determinan si la eficacia, la eficiencia y la economía empleada en la gestión del gasto público resulta la más adecuada. De esta manera, se contribuye a conseguir un adecuado uso del gasto público que estos órganos reciben en sus consignaciones presupuestarias. Así se puede estimar, por ejemplo, el coste medio que supone la elaboración de una Ley, un dictamen del Consejo de Estado o un informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, y realizarse las correspondientes propuestas para que su actuación sea más eficaz, eficiente y económica.

## **2. OBJETO.**

La finalidad esencial de la presente investigación es demostrar, en términos jurídicos, que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas abarca las cuentas y la gestión económica tanto de los órganos constitucionales como de los de

relevancia constitucional. Para ello se realiza un estudio multinivel de las distintas instituciones, analizando los problemas que se detectan en cada una de ellas (como la falta de normativa adecuada), y se proponen posibles soluciones con las que alcanzar una efectividad en el control de estos órganos.

Se ha de precisar que si bien el control externo por el Tribunal de Cuentas abarca la función fiscalizadora y la jurisdiccional, el presente trabajo se centra en la primera de ellas, ya que, una vez que se concluya que el Tribunal de Cuentas tiene competencia para controlar a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, esta abarca tanto su actuación fiscalizadora como jurisdiccional que conocerá de aquellos supuestos en los que se detecte responsabilidad contable. Sin embargo, nos interesa el estudio de la fiscalización de estos órganos y la posibilidad de ejercer sobre los mismos las denominadas fiscalizaciones operativas.

### 3. MÉTODO DE ESTUDIO.

La elaboración de este trabajo se ha inspirado en los **principios** constitucionales de equidad, eficiencia y economía, a los que se les suma los de legalidad y transparencia en la gestión pública, junto con el principio de división de poderes, de jerarquía normativa y los principios generales del Derecho.

Para observar las soluciones adoptadas en otros países, también se ha utilizado el **derecho comparado** al estudiar los diferentes modelos de entidades fiscalizadoras superiores, así como las soluciones que otros países han adoptado a la hora de efectuar el control sobre cada uno de estos órganos. También al tratar cada uno de estos órganos se ha realizado una investigación sobre los **antecedentes históricos** de cada uno de ellos.

En este trabajo se han ido analizando los **problemas** con los que el Tribunal de Cuentas se encuentra a la hora de ejercer el control respecto de tales órganos, y se han ido planteando sus posibles soluciones, proponiendo las medidas ~~%de~~ *lege ferenda*+ necesarias para que dichos problemas queden solventados; también se ha utilizado **el análisis jurisprudencial**, por lo que se ha examinado



jurisprudencia del Tribunal Constitucional en distintos aspectos que se han ido encontrando, (i) al tratar la extensión de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con los órganos autonómicos de control externo; (ii) el concepto de fondos públicos; o (iii) al estudiar la naturaleza jurídica del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social. También se ha acudido a **la metodología conceptual**, por lo que se ha tratado de delimitar conceptos que nos han sido de utilidad para la elaboración de este trabajo. Así, entre otros, el concepto de sector público para justificar la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, y con los criterios de distinción entre los órganos constitucionales y los de relevancia constitucional.

Una vez concluido que estos órganos se encuentran incluidos en el ámbito subjetivo de la fiscalización del Tribunal de Cuentas, se procede a efectuar un **estudio sistemático** de los impedimentos que suelen alegarse para no ser controlados por este Tribunal. También se analiza de forma sistemática la autonomía y control presupuestario de cada uno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, se realiza un estudio comparativo de los diversos órganos estudiados atendiendo a diversos criterios de valoración, y se proponen una serie de mejoras.

#### **4. PLAN DE TRABAJO: ESTRUCTURA.**

Una vez expuesto el objeto de estudio de la presente tesis, se ha de hacer referencia al plan de trabajo seguido en esta investigación.

El trabajo queda dividido en cuatro Capítulos: el Capítulo primero, en el que se estudia el control del gasto público; el Capítulo segundo, en el que se analiza los problemas que se plantean en el control externo por el Tribunal de Cuentas de las cuentas y la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional; el Capítulo tercero, dedicado a la autonomía y control presupuestario de cada uno de estos órganos; y finalmente, el Capítulo cuarto, en el que se realiza su estudio comparativo según diversos criterios y se proponen una serie de mejoras con especial referencia a la fiscalización operativa que se

propone realizar sobre ellos. Tras ellos, se recogen una serie de Conclusiones y un Anexo.

En el primer Capítulo, se procede a analizar la premisa básica en torno a la cual ha girado este trabajo: el control del gasto público. Se analizan los principios constitucionales a los que debe de responder dicho gasto, así como los distintos tipos de control que existen sobre el mismo.

Dentro de estos tipos de control, se examina con mayor detenimiento el efectuado a través de la Cuenta General del Estado, y muy especialmente, el control externo que realizan las entidades fiscalizadoras superiores, observando los distintos modelos en torno a los que se agrupan estas entidades. Se hace especial referencia a la figura del Tribunal de Cuentas Europeo, antes de entrar a examinar las funciones que corresponden al Tribunal de Cuentas español, ya que el estudio detallado de este Tribunal se efectuará en el Capítulo III. Debido a la configuración del Estado español como un Estado autonómico, se finaliza este capítulo con el estudio de los órganos autonómicos de control externo y las medidas que se adoptan para evitar la duplicidad de actuaciones y cumplir con el principio de economía y coordinación del gasto público.

En el segundo Capítulo, se procede a desmembrar uno por uno los distintos problemas que suelen alegarse para determinar la competencia del Tribunal de Cuentas sobre las cuentas y la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

El primero de ellos consiste en determinar cómo los órganos constitucionales y de relevancia constitucional se encuentran incluidos dentro del ámbito subjetivo de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

El segundo consiste en distinguir qué órganos son considerados constitucionales y cuáles de relevancia constitucional.

El tercero examina los distintos impedimentos alegados para que dichos órganos no queden sometidos al control por el Tribunal de Cuentas, como son la

invasión de sus competencias, la vulneración de la autonomía reconocida a cada uno de estos órganos y que este tipo de control no está previsto en el régimen normativo propio de cada uno de ellos, a la vez que considera que el externo es innecesario al ya estar sometido a uno de carácter interno.

En el Capítulo tercero se analiza con mayor detenimiento la autonomía y control presupuestario de cada uno de estos órganos, realizando previamente un estudio detallado de su normativa y caracteres, lo cual resulta necesario para poder realizar en el Capítulo cuarto propuestas de mejoras en la fiscalización operativa que se plantea realizar sobre cada uno de ellos.

En la autonomía presupuestaria de cada órgano se contemplan las distintas fases de su ciclo presupuestario y sus respectivas competencias. A la hora de abordar el control de cada uno de ellos, se diferencia entre el interno existente en todos ellos y el externo que en la mayoría de los casos no se encuentra previsto en su normativa propia. También se analiza en aquellos órganos que sí han sido ya fiscalizados por el Tribunal los informes de fiscalización que hayan sido elaborados.

En el Capítulo cuarto se realiza un estudio comparativo de los diversos órganos estudiados atendiendo entre otros aspectos a su naturaleza jurídica, su autonomía y su control, así como el porcentaje que sus presupuestos representan respecto del presupuesto total del Estado. Se formulan propuestas para la mejora de la gestión de los fondos públicos de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, distinguiendo entre las propuestas que alcanzan a todos los órganos, de aquellas que son específicas para algunos de ellos. Acabando con el estudio de la posibilidad de efectuar fiscalizaciones operativas de eficacia, eficiencia y economía sobre estos órganos.

Finaliza este trabajo con las Conclusiones alcanzadas y un Anexo en que se recogen varios cuadros con la evolución presupuestaria de cada uno de estos órganos a largo de los tres últimos ejercicios.

**CAPÍTULO PRIMERO. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y SUS MODALIDADES.**

## I. INTRODUCCIÓN.

En este Capítulo se abordan aspectos que han de ser aclarados con carácter previo al tratamiento de la materia central de este trabajo (el control por el Tribunal de Cuentas de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional): qué debe entenderse por control, en concreto, el control del gasto público, y los principios a los que debe responder dicho gasto.

Pueden distinguirse distintos tipos de control, en función de los criterios de clasificación utilizados, entre los que se encuentran (i) el momento en que se realiza; (ii) los principios en los que se centra el control; y (iii) el órgano que lo realiza.

De entre todos estos tipos nos centramos en el criterio relativo al órgano que lo realiza y más concretamente, en el parlamentario, efectuado por las Cortes Generales, y en el control externo del Tribunal de Cuentas. En este último, se examinan los diversos modelos de entidades fiscalizadoras superiores en el Derecho comparado, se estudia el Tribunal de Cuentas Europeo, así como las funciones del Tribunal de Cuentas español, cuya regulación y caracteres son estudiados con mayor detenimiento en el Capítulo III.

Finamente, debido a la configuración de nuestro Estado como un Estado autonómico, se ha de señalar que el ejercicio de la función fiscalizadora sobre la actividad económico-financiera del sector público no es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, al que se refiere el artículo 136 de la Constitución, sino que también es desarrollada por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.

## II. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO.

El gasto público forma parte de la actividad financiera de los entes públicos, que puede definirse como la actividad dirigida a la obtención de ingresos y a su aplicación o gasto. Tal actividad está justificada por la ineludible necesidad que

tienen los entes públicos de disponer de recursos económicos para el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, estos entes tienen la obligación de rendir cuentas de los caudales públicos utilizados en su gestión, tanto en lo relativo a su destino como al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía, para lo que se establece una multiplicidad de controles.

Esta obligación se corresponde con el derecho que tiene el ciudadano a exigir la rendición de cuentas. El artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagra el *«derecho de la sociedad a pedir cuentas de su gestión a todo agente público»*

Como señala Pascual García, *«Si en el viejo régimen las instituciones de control se justificaban por la necesidad del soberano de contar con alguien que vigilase en su nombre la gestión de los recursos, con el advenimiento de la democracia liberal será la confluencia de los pesos y contrapesos de Montesquieu con el derecho de los ciudadanos a saber en qué se gasta y cómo se administra su dinero la que presta fundamento al control»*<sup>1</sup>

Bayona de Perogordo y Soler Roch<sup>2</sup> recuerdan que existe diferencia entre el control en general de la actividad administrativa y el control financiero, debido a que el primero sólo se da para el caso de supuestos de ejercicio irregular, mientras que el segundo se produce de forma continua en la gestión de los ingresos y realización los gastos públicos. De ahí que la actividad financiera sea una actividad fiscalizada.

---

<sup>1</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, Boletín Oficial del Estado, Estudios Jurídicos, 6ª edición, 2014, p. 899.

<sup>2</sup> BAYONA DE PEROGORDO, J.J. Y SOLER ROCH, M.T.: *Temas de derecho presupuestario*, Librería Compas, 1990, p. 201.

Con ánimo de tratar de delimitar qué debe entenderse por *control*, acudimos en primer lugar al Diccionario del español jurídico<sup>3</sup>, el cual recoge dos concepciones genéricas del mismo:

1. *Actividad desarrollada por las Administraciones públicas consistente en la verificación y vigilancia del cumplimiento de la legislación o de las exigencias establecidas en autorizaciones, licencias, concesiones y otros actos, mediante las que se habilita el ejercicio de actividades privadas.*
2. *Facultad atribuida a los Tribunales y otras instituciones y organismos de verificar la adecuación a la Constitución y a la legalidad de las decisiones de los poderes públicos.*

Para tratar de conseguir una mayor aproximación al control del gasto público, destacamos las siguientes definiciones:

- Según Fuentes Vega<sup>4</sup>, *El control es la actividad encaminada a comprobar que la actuación de un órgano se acomoda a los principios de legalidad y de la buena gestión que la rigen, es decir, se acomoda a la legalidad vigente y cumple los objetivos que previamente le habían sido señalados con un coste razonable.*

- Para Pascual García<sup>5</sup>, *La función de control supone la fijación de unos hechos mediante un proceso inquisitivo, y una valoración de los mismos desde una perspectiva de legalidad, eficiencia y economía. Por ello (el control) se encuentra intrínsecamente ordenado a evitar o corregir las actuaciones improcedentes de los gestores de los caudales públicos, en el bien entendido que la improcedencia tanto puede derivar de comportamientos ilegales, a cuya corrección se ordena el control de legalidad, como de comportamientos antieconómicos o, en general, contrarios a los principios de buena gestión, a cuya corrección se ordenan los controles de eficiencia y economía.*

---

<sup>3</sup> MUÑOZ MACHADO, S. (Coord.): *Diccionario del español jurídico*. Real Academia Española-Consejo General del Poder Judicial, Espasa Libros, abril de 2016, p. 526.

<sup>4</sup> FUENTES VEGA, S.: *La ejecución del Gasto Público: Procedimientos y Control*, Instituto de Estudios Fiscales, 1994, p. 141.

<sup>5</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, cit, p. 898.

El control del gasto público examinará la observancia de los principios orientadores del mismo, consagrados en el artículo 31.2 de la Constitución española (CE) que señala que *“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*.

Este precepto constitucional se encuentra incluido en la Sección 2ª (De los derechos y deberes de los ciudadanos), del Capítulo segundo (Derechos y libertades) del Título I (De los derechos y deberes fundamentales), lo que pone de manifiesto la importancia que la Constitución da a una adecuada gestión de los fondos públicos. En este sentido, el artículo 53.1 del texto constitucional señala que: *“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos.”*

Sainz de Bujanda<sup>6</sup> indica que la regulación constitucional del gasto público *“se manifiesta en dos sentidos. Por una parte, la nueva norma contenida en el artículo 31, apartado 2, de carácter material, y por otra, el conjunto de preceptos reguladores de la institución presupuestaria, de naturaleza básicamente formal, aunque incorporen los clásicos principios presupuestarios (anualidad, competencia, presupuesto bruto..), que se orientan a la regulación del proceso de preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto.”*

La justificación de la inclusión de este artículo en el Título I de la CE, que trata de los derechos y deberes fundamentales, cuando podría resultar más conveniente su inclusión en el Título VII sobre Economía y Hacienda, obedece a la enmienda<sup>7</sup> presentada por el senador Fuentes Quintana, quien consideró que

---

<sup>6</sup> SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Décima Edición, 1993, p. 112.

<sup>7</sup> Se trata de la enmienda número 674 recogida en el *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, sesión núm.7, celebrada el martes, 29 de agosto de 1978, p. 1989-1990.

A continuación y al ser de especial interés, se recoge íntegra la intervención del senador Fuentes Quintana: *“El propósito de la enmienda consistente en añadir un segundo apartado al artículo 29, está basada en dos principios fundamentales: en un deber de coherencia y en una obligación de la trascendencia que el gasto público tiene en las comunidades contemporáneas. En primer lugar, un deber de coherencia. Se ha afirmado en el apartado anterior que el conjunto de los impuestos vigentes en un país debe distribuirse con arreglo al criterio de la capacidad económica y con*



este apartado segundo del artículo 31 sobre el gasto público debía acompañar al apartado 1, relativo al ingreso público, es decir, al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo. Ese deber del ciudadano tiene como contrapartida el derecho a que el gasto público responda a los criterios de eficiencia y economía, en el sentido de una forma más productiva y con el menor coste posible.

---

*arreglo al principio de progresividad. Pero la Hacienda no solamente tiene la mano del impuesto para recaudar el conjunto de los fondos que necesita con objeto de satisfacer las necesidades públicas y atender a los gastos, sino la mano del gasto público que completa, como es lógico, la mano de la imposición. Constituye una incoherencia separar estas manos, ya que la Hacienda podría destruir con la mano del gasto público lo que ha construido y edificado con la mano del impuesto. Por lo tanto, un deber de coherencia. Lógicamente parece que si los principios de progresividad imperan en el campo del gasto, deben tener la misma traslación o aplicación en el campo correspondiente del gasto público, es decir, ingreso y gasto público deberían estar regidos por el mismo principio y de aquí que la enmienda propuesta afirme que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos.*

*Me importa puntualizar que esta asignación a la que el precepto obliga es una asignación que está construida de cara a los intereses individuales, porque el gasto público satisface necesidades de los individuos y, por lo tanto, cuando estamos defendiendo que el gasto público tenga esa asignación equitativa de los recursos públicos, lo que en definitiva tratamos de posibilitar es que el ciudadano concreto tenga el derecho al acceso a un conjunto de suministros, de bienes públicos que ha conseguido, o, mejor, que ha conseguido el Estado poder satisfacer gracias a la mano correspondiente de los ingresos. Por lo tanto, la coherencia parece obligar a esta transferencia, a esta traslación. Pero hay, en segundo lugar, un principio de trascendencia. Cuando se analiza el texto constitucional y se comprueba el conjunto de derechos que el mismo concede a los ciudadanos españoles se comprueba que en adelante el gasto público tendrá, lógicamente, que aumentar. Es evidente, además, que quienes han analizado el contenido del gasto público han constatado las deficiencias del servicio público en todas las ramas de la actividad que, naturalmente, fuerzan a un crecimiento futuro del gasto y es evidente que si este gasto público no se plegase a los principios de equidad, estaríamos incumpliendo con la mano del gasto lo que la imposición va a tratar de conseguir por la vía de la reforma tributaria en el campo de la imposición. Hay, por lo tanto, un principio de trascendencia, de importancia de esta aplicación al campo del gasto público. Pero el gasto no solamente constituye en este sentido un derecho del ciudadano; mi derecho, en cuanto ciudadano, a los gastos públicos no es sólo a que prepondere la equidad en su distribución, sino también a que su programación, su presupuestación y su control tengan lugar con arreglo a los principios de economicidad y eficiencia. La economicidad y eficiencia de ben ser mandatos obligados para el gasto público y para el gasto privado y, naturalmente, son derechos de los individuos, que en la medida en que el Estado despilfarra el contenido del conjunto en sus gastos públicos, es evidente que lo que está haciendo es malbaratar el conjunto, no defender el conjunto de los derechos individuales de los ciudadanos. Y de ahí que este deber de coherencia se concrete en esos dos principios que propone la enmienda de la Agrupación Independiente: Los recursos públicos deberán realizar una situación equitativa a través de los gastos, y su programación, ejecución y control deberá plegarse a los principios de eficiencia y economicidad. Sólo así los derechos de los ciudadanos quedarán garantizados debidamente en el campo del gasto, igual que el apartado 1 lo hace en el campo de la imposición.+*

García-Moncó Martínez<sup>8</sup> identifica que los dos aspectos fundamentales que aporta esta enmienda son el deber de coherencia y la importancia del gasto en nuestra Comunidad. *Por una parte, el reconocimiento del principio de justicia material en el gasto en los términos de la enmienda (que coinciden casi totalmente con la redacción definitiva) es un deber de coherencia, si se reconoce el principio de justicia material tributaria, en el apartado primero del artículo 31. Es lógico por tanto que se consagre el mismo principio en cuanto a la asignación equitativa del gasto (õ ). Por otra parte, la consagración de dicho principio en la Ley Fundamental está motivada por la trascendencia del gasto, para hacer efectivos los derechos recogidos en la Constitución que carecerían de virtualidad si no se llevaran a la práctica mediante programas de gastos concretos, inspirados en el principio de justicia material en el gasto+.*

Martin Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López y Casado Ollero<sup>9</sup> señalan que la incorporación a la Constitución de este precepto supone, a diferencia de lo que ocurre con los principios tributarios, una novedad radical no sólo con relación a la tradición constitucional española, sino en comparación también con la historia constitucional de los Estados europeos continentales, de tradición jurídica afín a la nuestra.

Asimismo, Cazorla Prieto<sup>10</sup> considera acertada dicha incorporación con la que se situó a la nueva Carta Magna española en la vanguardia del más moderno constitucionalismo en esta cuestión; en su opinión, dicha norma responde a los siguientes propósitos: *õ ) que la decisión política que supone la asignación del gasto público se ajuste al límite jurídico de la equidad,(õ ), que fijados tales fines, su consecución sea a costa del menor número posible de recursos económicos+.*

#### **A. Principios constitucionales a los que responde.**

---

<sup>8</sup> GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, A.: *Los gastos sociales en el Derecho español*, Editorial Lex Nova, 1990, p.160.

<sup>9</sup> MARTIN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, 26ª edición, 2015,p.125.

<sup>10</sup> CAZORLA PRIETO, L.M.: *Artículo 31+ en Comentarios a la Constitución*, (dir. GARRIDO FALLA, F.), 3º edición, Civitas, 2001, pp. 740-744.

Los principios constitucionales del gasto público se pueden describir como los criterios generales, plasmados en la Constitución, que deben informar la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la actividad financiera.

Es indudable que el bloque central de estos principios se contiene en el apartado 2 del artículo 31 de la CE. Este precepto contiene los principios materiales de justicia en el gasto público, a los que debe unirse otra serie de principios formales que rigen este gasto.

Bayona de Perogordo<sup>11</sup> identifica como verdadero principio de justicia material en el gasto público la asignación equitativa de los recursos públicos que ha de orientar la actuación de los poderes públicos. Mientras que los principios de eficacia y economía no forman parte del postulado de justicia material en el gasto público sino que son criterios económicos-financieros.

Calvo Ortega<sup>12</sup> realiza las siguientes consideraciones sobre la equidad, la eficiencia y la economía: *La asignación equitativa supone que (tales) gastos públicos deben tener en cuenta todas las necesidades del país (como Comunidad) y del Estado como organización. Y, además esta consideración, debe ser equilibrada. La eficiencia supone la mejor utilización de los recursos existentes para la obtención de determinados objetivos. El principio de economía (ō) supone actuar sobre los medios elegidos con la finalidad de que su coste sea menor siempre dentro de unos estándares admitidos previamente de calidad.+*

Sobre la armonización de estos principios, Bayona de Perogordo<sup>13</sup> entiende que mientras la asignación equitativa de los recursos públicos despliega su eficacia principal en el momento inicial del proceso (en la determinación de las necesidades públicas) y en el momento final de calificación del resultado, los otros

---

<sup>11</sup> BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, p. 157.

<sup>12</sup> CALVO ORTEGA, R.: *Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario. Parte general y Parte especial. II. Derecho Presupuestario*, Civitas, Thomson Reuters, 19<sup>a</sup> Edición, 2015, p. 589.

<sup>13</sup> BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, cit, p.159.

principios de eficacia y economía se refieren a la programación y ejecución de esa satisfacción.

Si bien estos principios son fundamentales en la gestión del gasto público, también deben observarse algunos otros. A este respecto, no habiéndose manifestado el Tribunal Constitucional expresamente sobre el contenido de los principios reconocidos en el artículo 31.2 de la Constitución, sí ha realizado pronunciamientos sobre cuáles son los principios que han de regir el gasto público. Entre tales pronunciamientos se destacan:

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1985, de 10 de julio, cuyo Fundamento Jurídico Tercero establece *Como vinculación positiva, también, el legislador habrá de atenerse en este punto a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público, porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los **objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución** (artículos 1.1, 9.2, y 31.2, principalmente)õ +*

- Las Sentencias del Tribunal Constitucional 135/2013, de 6 de junio, (Fundamento Jurídico Tercero) y 41/2016, de 3 marzo, ( Fundamento Jurídico Tercero) hacen referencia a *los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: **legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio [RTC 2011, 134] ) y control (art. 136 CE).*** +

De esta forma, la jurisprudencia constitucional reconoce, además de los principios consagrados en el artículo 31.2, otros que también han de regir el gasto público. Se trata de principios de carácter general que, aun no siendo específicos, son informadores del mismo.

De entre ellos, cabe destacar el principio de legalidad, consagrado en el artículo 133.4 de la CE, al disponer que *Las Administraciones Públicas sólo*

*podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*+. Sin embargo, este principio, más que configurador del gasto, afecta a la actividad financiera en su conjunto aunque incida de manera especial en el gasto.

El Tribunal Constitucional distingue los dos aspectos del principio de legalidad en relación con las prestaciones patrimoniales públicas y en relación con los gastos. Como se recoge en el Fundamento Jurídico Cuarto de su Sentencia 3/2003, de 16 de enero, *«Se **desdoblamiento del control por el Parlamento** de la actividad financiera pública se recoge en la Constitución española de 1978. **De un lado**, los arts. 31.3 y 133, apartados 1 y 2, ambos de la CE, establecen el **principio de legalidad respecto de las prestaciones patrimoniales de carácter público y los tributos**; reserva de Ley que, como hemos señalado en varias ocasiones, tiene como uno de sus fundamentos «garantizar que las prestaciones que los particulares satisfacen a los entes públicos sean previamente consentidas por sus representantes», configurándose de este modo como «una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma y, en última instancia, como una garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano», F. 3; y 233/1999, de 13 de diciembre. **De otro lado**, los arts. 66.2 y 134.1, ambos de la Constitución, establecen **el principio de legalidad respecto de los gastos al atribuir a las Cortes Generales la función de examinar, aprobar y enmendar los presupuestos generales del Estado**. Como señala el art. 134.2 CE, dichos presupuestos deben incluir «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal»; de ahí que, como hemos venido señalando, «aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno*»+.

## **B. Tipos de control del gasto público.**

El control del gasto público puede ser objeto de diferentes clasificaciones<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup>ALBIÑANA, C. Y FABRE, F.J. (*El control de la Hacienda Pública*, Rialp, 1971, p. 200 y ss). Establecen la clasificación del control atendiendo a diversos criterios: a) interno, externo, político; b) preventivo, de ejecución, a posteriori; c) de legalidad, de eficiencia; d) de ingresos, de gastos; e)

atendiendo a diversos criterios:

- El momento en que se realiza: previo, concomitante, y posterior o consuntivo.
- Los principios en los que se centra el control: eficiencia, economía y legalidad.
- El órgano que lo realiza: parlamentario o político, externo o interno.

Atendiendo a este último criterio clasificatorio, sobre el que se desenvuelve el tema central de este trabajo, podemos diferenciar:

~ **Control político o parlamentario**, que se estudiará con detenimiento en el siguiente epígrafe.

~ **Control interno**: es realizado por la Administración a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y, en su caso, las intervenciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Corporaciones Locales.

---

propio e impropio; f) jerárquico, lateral. GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (Codir.): *El control económico-financiero en el ámbito de la Administración General del Estado* en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades. Los Derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), Thomson Reuters, Aranzadi, octubre 2013, p.483), clasifica el control por el objeto: control de ingresos y control de gastos públicos; por el sujeto: control parlamentario, control externo e interno; por el tiempo: previo, concomitante y posterior; por la finalidad: preventivo, correctivo y represivo; por la materia: de legalidad, financiero, de racionalidad económica. Otras clasificaciones pueden verse en PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*, cit, p.900 y ss; y FUENTES VEGA, S.: *La ejecución del Gasto Público: Procedimientos y Control*, cit, p.145.

PASTOR BONO, F.: “El control externo de la actividad económico-financiera del Sector Público por el Tribunal de Cuentas. Especial referencia a la responsabilidad contable”. Tesis presentada en Facultad de Derecho, Univ. de Valencia en 2015, (<http://roderic.uv.es>), Este autor manifiesta que “Se pueden establecer, seis grandes categorías o modalidades en el control de la actividad financiera: el asesoramiento, la evaluación, la intervención, la fiscalización, la inspección y el enjuiciamiento. Hay que recordar que en todos los casos estamos ante funciones dirigidas a manifestar una declaración de juicio crítico sobre una actividad pública, pero el grado de intensidad de este control diferirá en cada caso en virtud de la información obtenida, los medios empleados o el alcance de la propia declaración.”

El control de la gestión económica-financiera efectuado por la IGAE se regula en el Título VI (artículo 140 a 175) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

La IGAE depende orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, tiene rango de Subsecretaría y está adscrita a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

Le corresponde ejercer el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle, como dispone el artículo 140.2 de la LGP.

Este control, con arreglo al artículo 142 de la LGP, tiene como objetivos:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- b) Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- c) Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realizan de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- d) Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

El control se ejerce sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal por la IGAE, a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones Delegadas.

La IGAE es el centro directivo y gestor de la contabilidad pública, de acuerdo con el artículo 125 de la LGP, y como tal centro gestor le compete formar la Cuenta General del Estado (CGE).

Este control se ejerce a través de diversas modalidades:

- La función interventora regulada en los artículos 148 a 156 de la LGP, que tiene por objeto *%controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, así como la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso+.*

- El control financiero permanente, regulado en los artículos 157 a 161 de la Ley, que persigue *%la verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero+.*

- La auditoría pública, regulada en los artículos 162 a 166, consiste en *%la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado+.*

~ **Control externo:** si nos referimos a la actividad financiera de las Administraciones Públicas, se dice que el control es externo cuando se ejerce por órganos independientes del Poder Ejecutivo.



El control externo del gasto público es considerado pieza clave en todo Estado constitucional y democrático, ya que como afirma Vallés y Vives,<sup>15</sup> este control permite:

*1) fortalecer el ejercicio del control político de la ejecución presupuestaria mediante la presentación al poder legislativo, de informes de fiscalización técnicos y objetivos;*

*2) fortalecer y perfeccionar la gestión interna de los fondos y servicios públicos que realiza la Administración, mediante la aportación de soluciones y recomendaciones que atiendan a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, sin descuidar la observación del principio de legalidad; esto es procurar por una gestión de los recursos públicos que observe el principio redistributivo y orientada fundamentalmente, a la consecución de un equilibrio financiero estable; a la calidad y a la eficiencia en los servicios públicos; y a la transparencia en su gestión; y finalmente,*

*3) ilustrar adecuadamente a la opinión pública mediante la publicidad de sus resultados y hallazgos, para que ésta pueda ejercer el legítimo control social que constitucionalmente le corresponde.+*

En España, el control externo se ejerce por el Tribunal de Cuentas, órgano que con arreglo al artículo 136 de la Constitución es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción. Este control tiene una doble vertiente: (i) la fiscalización o comprobación y revisión de la gestión presupuestaria del sector público; y (ii) el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que puedan incurrir quienes manejan fondos públicos.

---

<sup>15</sup> VALLÉS Y VIVES, F.: *La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público*, *Revista de Auditoría Pública*, núm.28, p.74 a 81.

Este control también se ejerce a través de los órganos autonómicos de control externo (OCEX) en aquellas Comunidades Autónomas en las que se establezcan, y a los que haremos referencia en el epígrafe IV.D.

### III. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

#### A. Control parlamentario.

Como hemos señalado con anterioridad, atendiendo al órgano que ejerce el control, distinguimos el control político o parlamentario sobre el gasto público. Para dicho control, el Parlamento necesita de la actuación del Tribunal de Cuentas.

Analizando este control, hemos de partir del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que proclama que *“Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”*. Esta afirmación por sí sola no es suficiente, por lo que es preciso establecer unas instituciones de control que garanticen la efectividad de los derechos de los ciudadanos y la adecuada articulación y actuación de los poderes públicos.

La separación de poderes, en su formulación inicial configurada por Montesquieu en su obra *“El espíritu de las Leyes”*, atribuye a cada uno de los Poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) una función específica, que sólo por él podía ser ejercida: al Parlamento, la de legislar; al Rey o al Gobierno, la de ejecutar lo decidido por el Parlamento; y a los jueces, la de juzgar. Sin embargo, todo país en el que exista la separación de poderes tiene que tener sus propios mecanismos de contrapesos para evitar que un poder se extralimite en sus funciones de forma que esté sometido al control de los demás poderes.

En nuestro Derecho no existe una rígida división de poderes, sino atenuada. Por una parte, dada la adopción del Estado autonómico por la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA; por otra parte, dada la forma política del Estado español como monarquía parlamentaria (artículo 1.3 de la

Constitución): existe colaboración de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que el Gobierno participa en la función legislativa a través de la iniciativa legislativa, los decretos leyes y los decretos legislativos, y las Cortes Generales controlan al Gobierno y participan en alguna medida en la función ejecutiva, tal y como ocurre en la materia presupuestaria, correspondiendo finalmente a las Cortes Generales, en virtud del artículo 134.1 de la CE, el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

El artículo 66.2 de la CE atribuye a las Cortes Generales la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos, el control de la **acción del Gobierno** y las demás competencias que les asigne la Constitución.

Centrándonos en la potestad de control, hemos de señalar que su fundamento se haya en la posición del poder legislativo, que es el representante del pueblo español (artículo 66.1 de la Constitución) de quien emanan todos los poderes del Estado, conforme al artículo 1.2 de la Constitución<sup>16</sup>.

En el ejercicio de esta función de control, las Cortes disponen de diferentes mecanismos, entre los que los que se encuentran:

1. Las preguntas, interpelaciones y mociones previstas en el artículo 111 y 113 de la Constitución. Esta materia se desarrolla en los artículos 180 a 184 del Reglamento del Congreso, de 10 de febrero de 1982, y en los artículos 160 a 173 del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

2. La cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados, prevista en el artículo 112 de la Constitución; y la moción de censura, recogida en su artículo 113.

3. Las comisiones de investigación, previstas en el artículo 76 de la Constitución, y desarrolladas en los artículos 59 del Reglamento del Congreso y 59 y 60 del Reglamento del Senado.

---

<sup>16</sup> Artículo 1.2 de la Constitución Española de 1978: *La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

4. El control sobre la actividad financiera, que supone la comprobación que se realiza para conocer en qué medida el Poder Ejecutivo ha cumplido el mandato que recibió del Poder Legislativo con la aprobación de la Ley de Presupuestos.

Estos mecanismos de control dan lugar a la denominada elasticidad, que Aragón Reyes<sup>17</sup> define como *la cualidad (y la operatividad) del control parlamentario, cuyos efectos pueden recorrer una amplia escala que va desde la prevención a la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección u obstaculización*.

### **B. Control presupuestario.**

Sainz de Bujanda<sup>18</sup> destaca tres temas fundamentales que el Parlamento debe tener presente en su toma de control: *La regularidad de la ejecución del Presupuesto, lo que entraña la prohibición de variaciones de la autorización parlamentaria no aprobadas previamente y que culmina en la aprobación de la Cuenta General del Estado.*

*2. La legalidad en las variaciones del Presupuesto, lo que supone la presencia del Parlamento en todos y cada uno de los actos de variación de la autorización presupuestaria. Ello implica también el control de las autorizaciones concedidas en el articulado de la Ley de Presupuestos.*

*3. La legalidad en la concesión de nuevos créditos. El Parlamento debe asegurarse el control de los nuevos y mayores gastos que se produzcan por alteración de las circunstancias que estaban vigentes en el momento de la aprobación de los Presupuestos. Así, el Parlamento debe ser el único competente para aprobar leyes de gastos y leyes presupuestarias especiales por las que se concedan créditos extraordinarios y suplementos de crédito*

---

<sup>17</sup> ARAGÓN REYES, M.: *El control parlamentario como control político*, Revista de Derecho Político núm.23, 1986, p. 25.

<sup>18</sup> SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, cit, p. 514 y 515.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 238/2007, de 21 noviembre, y 3/2003, de 16 de enero (FJ4º), considera los PGE como el instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, afirmando que *«las Cortes Generales mediante su «examen, enmienda y aprobación», cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública; b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el artículo 31.2CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración(5)»*.+

Ahora bien, aunque el Parlamento conserva la facultad de elaborar y aprobar el Presupuesto, requiere de órganos especializados que, por su composición técnica, sean capaces de llevarla a cabo: dichos órganos son evidentemente los Tribunales de Cuentas. Es cierto que estas instituciones pueden desempeñar misiones de otra índole. Así, en nuestro ordenamiento, el Tribunal de Cuentas tiene atribuidas funciones de carácter jurisdiccional, en virtud de las cuales determina la responsabilidad contable de quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

El Tribunal de Cuentas puede hacer efectiva su obligación de informar a las Cortes Generales de distintas maneras. Así, debe remitir al Parlamento memorias o informes de carácter extraordinario, a petición de las Asambleas legislativas, o en casos de extraordinaria y urgente necesidad, por iniciativa del propio Tribunal conforme el artículo 28.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu). Igualmente, está obligado a enviar al Parlamento un Informe anual sobre la gestión del sector público y la Declaración de la Cuenta General del Estado, como se encuentra previsto en los artículos 13 y 10 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), respectivamente.

Aznar López<sup>19</sup> precisa que todos los informes de fiscalización, una vez aprobados por el Pleno, son remitidos a las Cortes Generales, como también lo son las Mociones, habiéndose transformado el informe anual en una memoria de actuaciones, donde se incluye una síntesis de los resultados de la actividad fiscalizadora, además de la Memoria de las actuaciones jurisdiccionales

Una vez presentados estos documentos a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas comienza el control parlamentario. Como señala Biglino Campos<sup>20</sup> *“El momento central de esta actuación es el debate en el Pleno de las Cámaras. Pero es preciso destacar que, en principio, en dicho debate no debería discutirse la actuación del Tribunal, sino el dictamen elaborado por la Comisión Mixta y las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios y aprobadas por dicha comisión parlamentaria”*

El control parlamentario se efectúa sobre la información técnica y jurídica que previamente ha elaborado el Tribunal de Cuentas<sup>21</sup>, es decir, lo lleva a cabo sobre las memorias e informes del Tribunal, y mediante el estudio, discusión y aprobación de la CGE que se rinde por el Poder Ejecutivo y que comprende todas las operaciones efectuadas en la ejecución del presupuesto.

### C. Cuenta General del Estado.

---

<sup>19</sup> AZNAR LÓPEZ, M.: *“El Tribunal de Cuentas”* en *La Gestión de los Fondos Públicos: control y Responsabilidades*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), cit., p.858.

<sup>20</sup> BIGLINO CAMPOS, P.: *“Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas”*, *Revista de las Cortes Generales* núm. 37.

<sup>21</sup> Sobre la finalidad de la función de control, ELVIRA PERALES, A.: *“El control parlamentario directo”* en *La Gestión de los Fondos Públicos: control y Responsabilidades*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), cit., p.158: *“la finalidad de la función de control implica la adquisición de unos conocimientos que van a servir para efectuar una confrontación entre la actividad sobre la que se ha llevado a cabo esa adquisición y los modelos que rigen para la misma, incorporándose un juicio sobre su correspondencia. Por lo tanto, en la función de control intervienen dos elementos o, dicho de otra forma, ésta se actúa en dos momentos, el del conocimiento de los elementos de juicio necesarios, donde interviene la actividad instrumental de adquisición de información, y la utilización de esos datos para la formación del juicio correspondiente”*

Una vez que se han examinado los diversos criterios clasificatorios del control del gasto público y, en concreto, el que atiende al órgano que lo lleva cabo, se ha indicado que, dada la correlación material y formal que debe existir entre los PGE y la CGE, las operaciones de los órganos constitucionales (a excepción de la Corona) y de relevancia constitucional se encuentran dentro de la Cuenta General Estado. Por ello resulta preciso analizar, a continuación, el procedimiento de tramitación de la citada Cuenta.

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, lleva a cabo el examen y comprobación de la CGE, con arreglo al artículo 136 de la Constitución.

Como expone Sainz de Bujanda<sup>22</sup>, además del control que suponen las decisiones parlamentarias adoptadas en materia financiera, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, la típica función de control parlamentario cristaliza en la aprobación de la CGE.

Para Martín Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López y Casado Ollero<sup>23</sup>, la CGE representa el arquetipo de control posterior a cargo del Parlamento sobre la ejecución de los Presupuestos.

### 1. Origen y normativa.

Prescindiendo de antecedentes más remotos, puede situarse el **origen** de la actual CGE en las Ordenanzas dadas a la Contaduría Mayor de Cuentas por el Rey Juan II de Castilla, en Valladolid, el 2 de julio de 1437, a petición de los procuradores de las ciudades y villas en diversas Cortes, y especialmente en las de Toledo del citado año, en las que se acordó la rendición anual de cuentas. En dichas Ordenanzas, la jurisdicción de la Contaduría es delegada del monarca y se extiende a toda persona de cualquier estado, condición, preeminencia o dignidad,

---

<sup>22</sup> SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, cit, p.515.

<sup>23</sup> MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, cit, p.898.

en cuanto se refiere al examen y juicio de las cuentas, al conocimiento de los alcances en fondos públicos, a la devolución de las fianzas constituidas por los funcionarios encargados de la gestión económica, y a la celebración de subastas públicas.

Sin embargo, la CGE, con el contenido y finalidad que se le ha venido atribuyendo hasta nuestros días, fue introducida en nuestra legislación positiva al instaurarse el régimen constitucional.

Por tanto, la CGE podría definirse como el documento básico para el control parlamentario ulterior en el que se reflejan, debidamente ordenadas y sistematizadas, las cifras representativas de la aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos, del movimiento y situación de la tesorería, de la gestión del patrimonio, y de la gestión y situación de la deuda pública. Se regula en los artículos 130 a 132 de la LGP.

La trascendencia de la rendición de la CGE y su complejidad técnica ha supuesto que las Cortes Generales deleguen en el Tribunal de Cuentas su examen y comprobación, como se recoge en el artículo 136.1 de la Constitución.

## *2. Procedimiento fiscalizador.*

En el ejercicio de la función fiscalizadora de la CGE, el Tribunal de Cuentas desarrolla una actividad técnica previa a la función política de las Cortes. En dicha función técnica se informa al órgano parlamentario sobre la adecuación de la actividad de los entes que integran el sector público a los principios que informan, en nuestro ordenamiento, la ejecución del gasto público: la legalidad, la eficiencia y la economía.

El artículo 10 de la LOTCu, al igual que el artículo 132 de la LGP, disponen que: *“El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido. El Pleno, oído el Fiscal,*



*dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.+*

El artículo 33 de la LFTCu detalla la manera en que ha de realizarse la fiscalización en este caso concreto:

*1. La Cuenta General del Estado que forma la Intervención General se ultimaré antes del día 31 de agosto del año siguiente al que se refiera y se remitirá al Tribunal dentro de los dos meses siguientes a su conclusión.*

*2. Tan pronto se reciba en el Tribunal la Cuenta General del Estado con los libros y documentos que deban acompañarla, los departamentos correspondientes de la sección de fiscalización procederán a su examen y contraste formales con las cuentas parciales que deben rendirse al Tribunal y que le sirven de fundamento. Formados los oportunos resúmenes, hechas las debidas comprobaciones, deliberado el expediente y el proyecto correspondiente en la mencionada sección y oído el fiscal del Tribunal, se someterán al Pleno al objeto de que emita la declaración definitiva que le merezca y la eleve a las Cámaras a los efectos de la resolución que proceda sobre la Cuenta General del Estado, dando traslado al Gobierno.+*

Todas las entidades del sector público están obligadas a formular sus cuentas anuales, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, y a rendirlas al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE. Dichas cuentas anuales aprobadas, acompañadas del informe de auditoría que corresponda, deberán remitirse a la IGAE dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico, debiendo enviarse dichas cuentas por aquélla al Tribunal de Cuentas en el plazo de un mes desde que las hubiera recibido.

El procedimiento fiscalizador se inicia con la elaboración, debate y aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas de las Directrices Técnicas para la emisión de la Declaración sobre la CGE, en las que se fijan los objetivos del examen y comprobación de la misma, las normas y criterios de presentación de los

resultados del examen y comprobación de la CGE, y la estructura del informe. Para evitar una diferente presión fiscalizadora sobre las distintas entidades que conforman el ámbito subjetivo de cada una de las Cuentas Generales, el Tribunal de Cuentas elabora dichas Directrices Técnicas, que obligan a todos los Departamentos implicados en el examen de la CGE a aplicar un mismo programa de trabajo e idénticos criterios de valoración.

Por los Departamentos correspondientes de la Sección de Fiscalización se planifican y ejecutan los trabajos necesarios para la aplicación de los programas de revisión de cuentas establecidos, los cuales se iniciarán tan pronto comiencen a recepcionarse en el Tribunal las cuentas individuales de las distintas entidades. En la Presidencia de la Sección de Fiscalización se coordinan e integran los resultados obtenidos por los Departamentos.

La Sección de Fiscalización procederá al examen del documento resultante y deliberará sobre el borrador del informe.

Los resultados provisionales obtenidos se expondrán en el ~~%~~Anteproyecto de los resultados del examen y comprobación de la CGE+, y se trasladarán al Gobierno para que, según lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento, puedan formular alegaciones y remitir cuantos documentos estimen pertinentes, no sólo los titulares de las entidades a las que se refieren los resultados de las actuaciones fiscalizadoras en el momento de remisión del informe, sino también quienes lo fueron en el período fiscalizado.

El Gobierno, en un plazo no superior a treinta días prorrogable con justa causa por un período igual, formulará las alegaciones que estime necesarias, que serán analizadas y valoradas detenidamente en cada uno de los Departamentos de Fiscalización afectados, pudiendo dar lugar a supresiones o modificaciones en el texto originario cuando así lo estime conveniente.

La Sección de Fiscalización deliberará sobre el proyecto de informe resultante.

Para finalizar, se procede al examen y, en su caso, aprobación del proyecto por el Pleno del Tribunal de Cuentas. Una vez aprobado por el Pleno el documento relativo a la ~~%Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio y resultados de su examen y comprobación+~~, se remitirá a las Cortes Generales, acompañada únicamente de las alegaciones formuladas y de un ejemplar de la CGE remitida por la IGAE al Tribunal de Cuentas. Dentro de las 24 horas siguientes al envío del documento aprobado por el Pleno a las Cortes Generales, se incorporará al portal web del Tribunal de Cuentas.

Es necesario señalar que la ~~%Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio y resultados de su examen y comprobación+~~ se caracteriza y diferencia del Informe Anual previsto en el artículo 13 de la LOTCu en que la primera ha de referirse al control de legalidad y por ello, basarse en verificaciones contables, y además, en que sigue un procedimiento especial de tramitación parlamentaria en la ~~%Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas+~~.

Por ello, el Pleno del Tribunal de Cuentas adoptó el Acuerdo de 3 de noviembre de 1993, en el que, con la finalidad de poner en conocimiento de las Cortes Generales los resultados de la labor fiscalizadora del Tribunal en el menor plazo posible, adoptó la medida de tramitar la Declaración Definitiva de forma independiente al Informe anual. Así dispuso:

*~~%Que la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado, prevista en el artículo 10 de la Ley Orgánica, se tramite de forma independiente al Informe Anual, en el plazo legalmente previsto. A la Declaración Definitiva se le unirá el resultado del examen y comprobación que le sirva de fundamento. Las alegaciones se evacuarán en el plazo más breve posible. Dicha tramitación independiente se producirá a partir de la Declaración Definitiva del ejercicio 1991, inclusive+~~*

Esta Declaración Definitiva contiene lo relativo a la verificación cuantitativa, aritmética o contable de la CGE y su conformidad o diferencia con las cuentas

parciales rendidas al Tribunal. Ello referido exclusivamente al Estado y ceñido a la perspectiva del control de la legalidad contable.

### *3. Tramitación parlamentaria.*

Las Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado («B. O. C. G.»-Congreso de los Diputados, No. 31 de la Serie E, de 15 de marzo de 1984), disponen que, recibida en las Cortes Generales la Declaración Definitiva sobre la CGE del Tribunal de Cuentas, la Mesa del Congreso, la del Senado o ambas, en sesión conjunta, lo remitirán a la Comisión Mixta de ambas Cámaras para las relaciones con el Tribunal de Cuentas para que emita dictamen. La Comisión podrá designar, si lo considera conveniente, una Ponencia que estudie el informe.

El debate de la Comisión se iniciará con la presentación del informe sobre la CGE por el Presidente del Tribunal de Cuentas si así lo decidiese la Comisión, tras lo cual podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario. Todos los intervinientes tienen derecho de réplica durante un tiempo máximo de diez minutos cada uno.

Concluido el debate, se abre un plazo de tres días para presentar propuesta de resolución ante la Mesa de la Comisión. Esta admitirá las propuestas que sean presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios que sean congruentes con el informe objeto de debate. Las propuestas admitidas podrán defenderse durante un tiempo máximo de cinco minutos, y el Presidente podrá conceder un turno en contra por el mismo tiempo tras la defensa de cada una de ellas. Las propuestas de resolución se votarán según el orden de presentación, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido del informe del Tribunal de Cuentas, que se votarán en primer lugar.

El dictamen de la Comisión Mixta, con las propuestas de resolución aprobadas, se someterá al Pleno del Congreso y al del Senado, siendo objeto de debate de totalidad, con un turno a favor y otro en contra por quince minutos cada

uno, y la fijación de posición de los demás Grupos Parlamentarios, por tiempo que no excederá de diez minutos cada uno.

Una vez efectuada la votación del dictamen, si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta, que presentará un nuevo dictamen que volverá a ser votado por ambas Cámaras. De persistir el desacuerdo, decidirá el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

Si el resultado del acuerdo de las Cortes Generales fuera la no aprobación del informe del Tribunal de Cuentas sobre la CGE, se informará a este Tribunal a fin de que presente uno nuevo. Este supuesto no se ha dado hasta la fecha.

En el caso de que el informe fuera aprobado, se pondrá asimismo en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

El proceso de control parlamentario finaliza con la publicación del resultado del acuerdo de las Cortes Generales en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en el Boletín Oficial del Estado.

De toda esta tramitación debe destacarse, como se acaba de indicar, que si las Cortes no aprueban el informe del Tribunal, este deberá aprobar un nuevo informe.

El Tribunal de Cuentas procede por delegación de las Cortes Generales al examen y comprobación de la CGE. Sin embargo, ello no puede significar que las Cortes determinen el contenido del informe, lo que tendría lugar en el caso de no aprobar el informe del Tribunal de Cuentas para que presente otro informe que sea considerado por las Cortes más adecuado. Por ello, resultaría conveniente que se recogiesen en las Normas que acabamos de estudiar las causas por las que las Cortes Generales pueden no aprobar dicho informe, que sólo deberían incluir defectos subsanables tales como la falta de una parte del informe.

Martínez Lago<sup>24</sup> crítica este procedimiento parlamentario al considerar que *priva de toda solemnidad al acto de aprobación del informe del Tribunal de Cuentas, que viene a situarse en un plano de relaciones, casi intraparlamentarias, con el órgano que realiza funciones de control externo por delegación de las Cámaras y suprime el posible resto de interés que pudiera quedar en las mismas por este acto de control, demostrando este desinterés parlamentario por el control financiero del Gobierno un sintomático debilitamiento del poder de las asambleas legislativas en estas materias, grave quiebra de todo el sistema de control financiero en general.*<sup>+</sup>

Para potenciar el papel del Tribunal de Cuentas en la CGE podría seguirse el ejemplo del Tribunal de Cuentas alemán, (*Bundesrechnungshof*), el cual participa activamente en el ciclo de elaboración de las Cuentas del Estado al intervenir en las negociaciones que para su elaboración mantienen el Ministerio de Finanzas y el resto de departamentos gubernamentales. Además proporciona asesoramiento oral y escrito a la Comisión de Presupuestos del Parlamento durante el debate sobre las cuentas públicas.

En el caso de las Administraciones Autonómicas, la mayor parte de las Comunidades Autónomas (Comunidad valenciana, Navarra, País Vasco, Canarias, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Baleares, Principado de Asturias, Andalucía, Cataluña, Galicia y Aragón) tienen constituido su propio Tribunal de Cuentas u órgano de control externo equivalente y reproducen, básicamente, el expuesto como esquema de control de sus propias Cuentas Generales. En el caso de las CCAA que no dispongan de órgano de control propio, corresponde éste al Tribunal de Cuentas.

#### 4. Cuenta única Consolidada.

También hemos de señalar que la CGE del 2014 es la primera que se realiza conforme a lo dispuesto en la nueva Orden HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la CGE, que deroga a la anterior del año 2000, y

---

<sup>24</sup> MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, 1992, p. 328.

que supone su formación como una cuenta única consolidada, abandonando la estructura de tres cuentas (Cuentas Generales del sector público administrativo, empresarial y fundacional) vigente hasta el ejercicio 2013. Se culmina, de esta forma, el proceso de consolidación de la CGE.

Con esta cuenta única consolidada se da cumplimiento, tanto a las Declaraciones del Tribunal de Cuentas sobre la CGE, como a los acuerdos aprobados por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con las citadas Declaraciones. A este respecto, es necesario hacer referencia a la Moción del Tribunal de Cuentas de 28 de abril de 2005 sobre los procedimientos de formación, alcance y contenido de la CGE y las posibilidades de su consolidación, en la que se consideraba que la CGE adolecía de una serie de carencias que le impedían cumplir con los objetivos que tiene asignados y se abogaba por la formación de una Cuenta Única, comprensiva de las cuentas anuales de las entidades de todo el sector público estatal.

En consecuencia, se modificó la LGP, a través de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, dando una nueva redacción a sus artículos 130 y 131, con el objetivo de configurar la CGE como única cuenta comprensiva de toda la actividad pública estatal, formada mediante la consolidación de las cuentas de las entidades que forman este sector público estatal. Se recoge también la posibilidad de integrar en la CGE las cuentas de entidades controladas, directa o indirectamente, por la Administración General del Estado que no forman parte del sector público estatal, de las entidades multigrupo y de las entidades asociadas.

Junto con esta modificación de la LGP, se elaboraron unas Normas sobre Consolidación de Cuentas en el Sector Público, aprobadas por la Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, que constituyen el marco contable para todas las Administraciones Públicas, y que son de aplicación obligatoria en el sector público estatal desde el día 1 de enero de 2014.

Posteriormente, se abordó la adaptación de la Orden de 12 de diciembre de 2000, por la que se regula la elaboración de la CGE a la nueva redacción de la LGP y a las Normas de Consolidación del Sector Público. No obstante, teniendo en cuenta (i) que la Orden de 12 de diciembre de 2000 ya había sido modificada en muchas ocasiones, y (ii) el alcance de las modificaciones que habría que incluir para realizar tal adaptación, se consideró más adecuado elaborar una nueva norma.

Por ello, la Orden HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, establece que dicha Cuenta se formará mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que integran el sector público estatal y comprenderá el balance consolidado, la cuenta del resultado económico patrimonial consolidada, el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, el estado de flujos de efectivo consolidado, el estado de liquidación del presupuesto consolidado y la memoria consolidada.

Así pues, hemos de concluir señalando que el cierre del ciclo presupuestario, iniciado con la presentación por el Ejecutivo al Parlamento del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se produce con la aprobación por las Cortes Generales de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado relativa al ejercicio de que se trate.

#### IV. EL CONTROL EXTERNO DEL GASTO PÚBLICO.

##### A. Entidades fiscalizadoras superiores.

###### 1. Modelos de entidades fiscalizadoras superiores.

El control externo es el realizado por un órgano ajeno al sujeto fiscalizado, el llevado a cabo por una entidad fiscalizadora superior (EFS).

En el Derecho Comparado, existen diferentes modelos de EFS. Estos modelos son objeto de diversas clasificaciones doctrinales, de las que destacamos la llevada a cabo por Vallés Vives y Jimenez Rius.



Vallés Vives<sup>25</sup> diferencia dos grandes modelos: el parlamentario británico y el jurisdiccional francés. Este autor señala que en el primer modelo existe un órgano de control externo vinculado al Parlamento, por lo que se trata de un órgano auxiliar del poder legislativo (órgano asesor de carácter técnico del Parlamento) evitando de esta forma cualquier intromisión del Ejecutivo. En el segundo modelo, la independencia se obtiene al dotar al órgano de control externo de un carácter jurisdiccional, con una jurisdicción propia.

Sin embargo, Jimenez Rius,<sup>26</sup> atendiendo a criterios como la independencia del ente, sus funciones y su estructura o composición, diferencia los siguientes modelos: anglosajón o de Westminster, germánico, escandinavo, latino o napoleónico y asiático.

Teniendo en cuenta las clasificaciones anteriores diferenciamos tres modelos, dentro de los cuales examinaremos algunos de los establecidos en países más cercanos a España.

---

<sup>25</sup> VALLÉS Y VIVES, F.: *La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público*, cit, p. 74 a 81.

<sup>26</sup> JIMÉNEZ RIUS, P.: *El control de los fondos públicos. Propuestas de mejoras*, Thomson, Civitas, 2007, p.44 y ss. La autora diferencia los siguientes modelos de EFS: *el modelo anglosajón o de Westminster: en el que las EFS son unipersonales y sólo ejercen funciones fiscalizadoras. Se sigue en países como Reino Unido, Canadá o Estado Unidos.*

*-El modelo germánico: la composición de las EFS que responden a este modelo es colegiada, son independientes del poder ejecutivo y carecen de funciones jurisdiccionales. Las EFS de Alemania responde plenamente a este esquema.*

*-El modelo escandinavo: similar al modelo germánico pero con la importante diferencia de que estas EFS dependen del poder ejecutivo y poseen funciones fiscalizadoras y de asesoramiento al ejecutivo pero carecen de funciones jurisdiccionales.*

*-El modelo latino o napoleónico: estas EFS son de composición colegiada, son independientes de los poderes legislativo y ejecutivo y poseen funciones fiscalizadoras y de enjuiciamiento contable. Los Tribunales de Cuentas de España, Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Portugal, Turquía, algunos países de Latinoamérica y ciertos países francófonos africanos responden a este modelo.*

*A parte de esta rigurosa clasificación, encontramos algunas variaciones de estos modelos. De hecho, en la estructura, composición y funciones de las EFS de Austria, Holanda y varios Países de Europa Central y del Este encontramos rasgos propios de varios de estos modelos.*

*-El modelo asiático: las EFS que responden a este modelo se configuran como Consejos de Auditoría. Algunos países orientales como Japón, Indonesia y Corea. Estas EFS se distinguen por estar configuradas por una *Comisión de Auditoría* que es un órgano decisorio colegiado y por una *Oficina ejecutiva* que es el órgano ejecuta las decisiones del primero. La misión de estos Consejos consiste en fiscalizar los presupuestos públicos e informar al Parlamento al respecto.*

#### a) Modelo de Westminster.

Conocido también como el modelo anglosajón o parlamentario. En este modelo, las EFS son conocidas como oficinas nacionales de auditoría. Las EFS que responden a este modelo son unipersonales, independientes del poder ejecutivo y poseen funciones fiscalizadoras y de asesoramiento a las Cámaras parlamentarias, pero carecen de funciones jurisdiccionales, de forma que el enjuiciamiento de presuntas irregularidades contables se remiten a la jurisdicción ordinaria. Este modelo se encuentra presente en el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, Irlanda y Dinamarca, así como en países latinoamericanos como Perú y Chile.

En el Reino Unido, al carecer de texto constitucional escrito, la *National Audit Office* (NAO) se regula mediante un estatuto propio. La NAO se creó en 1860, si bien ha existido en su forma actual desde 1983 y está vinculada directamente a la Cámara de los Comunes. Su dirección y representación recae sobre una única persona, el Auditor General del Reino Unido (Comptroller and Auditor General), nombrado por la Corona a propuesta del Parlamento. Este, con el apoyo de la NAO, es responsable de auditar las cuentas financieras del Gobierno Central, las Agencias gubernamentales y otras organizaciones del sector público, incluyendo, desde 2008, las empresas públicas.

En el caso de Estados Unidos, la *Government Accountability Office* (GAO) se considera como un brazo investigador del Congreso norteamericano y apoya a éste en el control del Gobierno. La GAO se creó por la Ley de Presupuestos y Contabilidad de 1921 como una agencia independiente del poder ejecutivo. Su objetivo principal es apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, ayudar a mejorar el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal. El Controlador General es nombrado por un período de quince años por el Congreso.

#### b) Modelo judicial.

También conocido como latino o napoleónico. Modelo vigente en Francia, España, Portugal, Italia, Bélgica, Grecia, Turquía, en los países francófonos de África y Asia, así como en varios países latinoamericanos como Brasil y Colombia. En este modelo, las EFS tienen una composición colegiada, son independientes del poder legislativo y ejecutivo, y tienen competencias fiscalizadoras y jurisdiccionales.

En Francia, la *Cour des Comptes* fue creado por Napoleón mediante Ley de 16 de septiembre de 1807. Se regula en el artículo 47.6 de la Constitución francesa de 1958, que declara que *el Tribunal de Cuentas asiste al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes fiscales*. La Corte de Cuentas es un órgano independiente del Gobierno y del Parlamento, aunque el Primer Presidente del Tribunal y el Procurador General son nombrados por decreto del Consejo de Ministros.

La Cour des Comptes francesa<sup>27</sup> tiene cuatro funciones principales:

“ Verificar la exactitud de las cuentas públicas (función jurisdiccional).

“ Auditar el uso y la gestión de los fondos públicos asegurando el cumplimiento de la normativa, la economía, la eficiencia y la eficacia de esta gestión (auditoría de cumplimiento).

“ Auditar y certificar las cuentas del Estado y de la seguridad social (auditoría financiera) para asegurarse de que las cuentas de las Administraciones Públicas dan una imagen fiel de los resultados de su gestión, sus activos y pasivos y su posición financiera.

“ Y, desde 2008, evaluar las políticas públicas.

La Corte es responsable del control externo de:

---

<sup>27</sup> *“Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea”, Estudio de la Fundación ¿Hay Derecho?, [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)*

“ La contabilidad, los presupuestos y la gestión de los fondos del Estado, de sus establecimientos públicos y agencias de la seguridad social.

“ Las corporaciones y empresas públicas, incluyendo sus filiales y sub-filiales.

“ Las entidades y organizaciones financiadas con fondos públicos.

En Italia, la *Corte di Conti* se estableció por Ley de 14 de agosto de 1862, n° 800. La Constitución italiana de 1947 establece en su artículo 100.2 que: *“El Tribunal de Cuentas ejercitará el control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno, así como el control sucesivo sobre la gestión de los Presupuestos del Estado. Participará, en los casos y del modo que la Ley establezca, en el control sobre la gestión financiera de los entes a los que el Estado contribuya de modo ordinario. Informará directamente a las Cámaras acerca del resultado de la comprobación efectuada. La ley garantizará su independencia y la de sus componentes frente al Gobierno”*. Asimismo, su artículo 103 dispone que *“El Tribunal de Cuentas lleva a cabo su función jurisdiccional en el ámbito de la responsabilidad pública y en otras materias previstas en la ley.”* La Ley de 14 de enero de 1994, n° 20, regula las disposiciones relativas a la competencia y la auditoría de la *Corte di Conti*.

La *Corte di Conti* lleva a cabo funciones de control, jurisdiccionales y consultivas<sup>28</sup>. Dentro de las primeras podemos diferenciar los siguientes tipos de control:

“ Control preventivo de la legitimidad: este control *a priori* se realiza únicamente sobre actuaciones de gran relevancia, bien porque impliquen elevados costes o bien porque condicionen de forma importante actos o gestiones posteriores del Estado.

---

<sup>28</sup> *“Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea”*, Estudio de la Fundación *¿Hay Derecho?*, [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)

“ Control de la gestión: se trata de las auditorías económico-financieras, e incluye la verificación de la actividad del sector público desde el punto de vista legal, pero también desde el punto de vista de los principios de eficiencia, eficacia y economía.

“ Control financiero y contable del Estado: el Tribunal proporciona al Parlamento la verificación de las cuentas del Estado, pudiendo formular observaciones y recomendaciones.

Señalado lo anterior, se puede afirmar que el Tribunal de Cuentas de España reúne las características para estar incluido en este modelo: tiene composición colegiada, goza de independencia del poder legislativo y ejecutivo, y lleva a cabo funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales. Las dos primeras características se estudian en el Capítulo III, mientras que en este Capítulo se estudiarán sus funciones.

#### c) Modelo germánico.

También denominado de junta o colegiado. Se encuentra presente en algunos países europeos, como Alemania y Holanda, en Argentina, y en algunos países asiáticos como Indonesia y Japón. En este modelo, las EFS tienen una composición colegiada, son independientes del poder legislativo y ejecutivo, y poseen competencias fiscalizadoras pero carecen de competencias jurisdiccionales.

En Alemania, responde a este modelo el Tribunal Federal de Cuentas (~~%Der~~ *Bundesrechnungshof*), cuyo antecedente más remoto data del año 1714, en el que Federico Guillermo I de Prusia creó una Contaduría General de Cuentas.

Actualmente, el Tribunal Federal de Cuentas se regula en el artículo 114.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1946, que establece que ~~%El~~ *El Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof), cuyos miembros gozarán de independencia judicial, examinará las cuentas, así como la economicidad y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica.*

*Además deberá informar directamente todos los años, no sólo al Gobierno Federal, sino también al Bundestag y al Bundesrat. Además, las atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas serán reguladas por Ley federal*<sup>29</sup>. Asimismo, su regulación se contiene: en los artículos 53 a 56 de la Ley sobre los Principios Presupuestarios, en los artículos 88 a 114 del Código Financiero Federal, en la Ley del Tribunal Federal de Cuentas, en su Reglamento de régimen interior, y en las Normas de auditoría.

El Tribunal de Cuentas alemán ejerce dos funciones esenciales<sup>29</sup>:

1. El control o fiscalización del gasto público federal. El Tribunal de Cuentas federal es responsable del control de la gestión económico-financiera de los departamentos y agencias federales, incluyendo:

“ La gestión financiera del Gobierno Federal y sus fondos fiduciarios.

“ Las corporaciones públicas federales y, a través de acuerdos de auditoría, empresas del sector financiero que reciben garantías o capitales del Gobierno Federal.

“ Las instituciones de la seguridad social a nivel federal, que reciben fondos del Gobierno Federal.

“ Las acciones del Gobierno federal en empresas privadas, como por ejemplo Telekom AG u otras entidades que reciban fondos del Gobierno Federal.

2. La función de asesoramiento al Gobierno y Parlamento en materia financiera, como se ha mencionado con anterioridad al tratar la CGE.

En Alemania existen los Tribunales de Cuentas federales, responsables de la fiscalización de los fondos públicos de los Länder. Gozan de absoluta

---

<sup>29</sup> %Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea+, Estudio de la Fundación ¿Hay Derecho?, [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)

independencia con relación al Tribunal Federal de Cuentas y tienen ámbitos fiscalizables distintos.

## 2. INTOSAI.

Finalizada esta clasificación de los modelos de EFS, se ha de señalar que a nivel mundial, las distintas EFS se encuentran agrupadas en la *International Organisation of Supreme Audit Institutions*<sup>30</sup> (INTOSAI). El artículo 1 de sus Estatutos la define como un organismo autónomo, independiente y apolítico, fundado en 1953 para proporcionar un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países.

Actualmente, la INTOSAI cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados. A su vez, se estructuran en siete grupos regionales, cuya tarea consiste en apoyar las metas de la INTOSAI a nivel regional y ofrecer a los miembros un foro para una cooperación específica y profesional y a nivel regional.

El Comité Directivo de la INTOSAI ha reconocido los siguientes Grupos Regionales de Trabajo:

1. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), fundada en 1965.
2. Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI), fundada en 1976.
3. Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI), fundada en 1976.

---

<sup>30</sup> [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

4. Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI), fundada en 1978.

5. Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico (PASAI), fundada en 1987.

6. Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI), fundada en 1988.

7. Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI<sup>31</sup>), fundada en 1990.

La INTOSAI aprueba normas denominadas ISSAIs (*International Standards of Supreme Audit Institutions*), que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los requisitos previos de auditorías de entidades públicas. Estas ISSAIs se agrupan en cuatro niveles:

- Nivel 1: en octubre de 1977 tuvo lugar el IX Congreso de la INTOSAI, celebrado en Lima (Perú), en el que se aprobó la conocida Declaración de Lima que contiene la ISSAI 1, considerada como la Carta Magna de las entidades fiscalizadoras o tribunales de cuentas.

- Nivel 2: declara y explica los requisitos previos básicos para el adecuado funcionamiento y conducta profesional de las EFS<sup>32</sup>. Dentro de este nivel hay que destacar la ISSAI 10 - Declaración de Méjico sobre independencia de las EFS.

---

<sup>31</sup> La Secretaría de EUROSAI radica con carácter permanente en el Tribunal de Cuentas de España, donde tiene su sede según los Estatutos de la Organización. De esta forma, corresponde al Tribunal de Cuentas la gestión administrativa de la Organización, así como facilitar las instalaciones y el personal necesario para su funcionamiento.

<sup>32</sup> Dentro del Nivel 2 se encuentran las siguientes ISSAIs:

- ISSAI 10.- Declaración de Méjico sobre independencia de las EFS.
- ISSAI 11.- Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS.
- ISSAI 20.- Principios de transparencia y rendición de cuentas.
- ISSAI 21.- Principios de transparencia y responsabilidad . Principios y buenas prácticas.
- ISSAI 30.- Código de ética.
- ISSAI 40.- Control de calidad para las EFS.



Esta ISSAI declara que todas las EFS han de gozar de independencia y contiene principios para ayudar a las EFS a dar ejemplo a través de sus propias prácticas y gobierno en su función auditora. Así, los principios básicos de la independencia de las EFS son los siguientes:

1. La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.

2. La independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

3. Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de las EFS.

4. Acceso irrestricto a la información.

5. El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.

6. Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.

8. Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

-Nivel 3: contiene los principios fundamentales de la realización de auditorías de entidades públicas<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Dentro del Nivel 3 se encuentran las siguientes ISSAIs:

" ISSAI 100.- Principios Fundamentales de la Auditoría del Sector Público.

" ISSAI 200.- Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera.

-Nivel 4: traducen los principios de auditoría fundamentales a directrices más específicas, más detalladas y operacionales, que se pueden utilizar diariamente en las tareas de auditoría<sup>34</sup>.

Estas ISSAIs han sido traducidas al español, lo que ha dado lugar a las denominadas ISSAI-ES, para distinguirlas de las versiones originales aprobadas por INTOSAI.

## **B. El Tribunal de Cuentas Europeo.**

Una vez examinados los distintos modelos de EFS y con carácter previo al estudio del Tribunal de Cuentas español, hemos de hacer referencia al Tribunal de Cuentas Europeo, con el que España, como Estado miembro, mantiene una gran proximidad.

Al igual que sus Estados miembros, la Unión Europea (UE) necesita contar con un auditor externo que ejerza de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos, por lo que en 1977 se creó el Tribunal de Cuentas Europeo, pasando a ser considerado una institución de pleno derecho de la UE el 1 de noviembre de 1993 con la entrada en vigor del **Tratado** de la Unión Europea.

---

“ ISSAI 300.- Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño.

“ ISSAI 400.- Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento.

<sup>34</sup> Dentro del nivel 4 se encuentran las siguientes ISSAIs:

“ ISSAI 1000.- Directriz de auditoría financiera. Introducción general a las Directrices de auditoría financiera de las ICEX.

“ ISSAI 1003.- Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera.

“ ISSAI 1700.- Formación de la opinión y emisión del Informe de auditoría sobre los estados financieros.

“ ISSAI 3000.- Normas y directrices para la fiscalización operativa.

“ ISSAI 3100.- Anexo a las directrices para la fiscalización operativa.

“ ISSAI 4000 Directrices para la fiscalización de cumplimiento

El papel del Tribunal se afianzó en 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que reforzó su independencia y amplió sus competencias de fiscalización a nuevos ámbitos políticos. El Tratado hizo hincapié en el papel del Tribunal en la lucha contra el fraude y le permitió recurrir al Tribunal de Justicia en caso de menoscabo de sus prerrogativas por otras instituciones de la UE.

El Tratado de Niza de 2003 confirmó el principio de que el Tribunal debería estar compuesto por un Miembro de cada Estado miembro y subrayó la importancia de la cooperación de la institución con los órganos de control nacionales.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, reafirmó el mandato del Tribunal y su calidad de institución europea. También introdujo cambios en la manera de gestionar y controlar los fondos de la UE, reforzando las competencias presupuestarias del Parlamento Europeo y haciendo hincapié en la responsabilidad de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto.

Se atribuye a esta institución la fiscalización o control de cuentas de la Unión en virtud del artículo 285 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2012. Esta misión tiene un doble objetivo: el de mejorar la gestión financiera y el de informar a los ciudadanos de Europa sobre la utilización de los fondos públicos por las autoridades encargadas de su gestión.

Por tanto, el Tribunal de Cuentas Europeo comprueba si el presupuesto de la UE se ha ejecutado correctamente y si los fondos de la UE se obtienen y gestionan de forma legal y conforme a los principios de buena gestión financiera.

Así, el artículo 287.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que *el Tribunal de Cuentas europeo examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y los gastos de la Unión y también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión, en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya dicho examen.*

*El Tribunal de Cuentas europeo presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes que se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea. Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.+*

A diferencia del Tribunal de Cuentas español, el Tribunal de Cuentas Europeo sólo ejerce **funciones** fiscalizadoras y consultivas, careciendo de cualquier tipo de competencia jurisdiccional contable a pesar de su denominación de %Tribunal+.

Los cometidos del Tribunal se pueden sintetizar en los siguientes:

- Audita los ingresos y los gastos de la UE para verificar que la percepción, uso, rentabilidad y contabilidad de los fondos son los correctos.
- Supervisa a cualquier persona u organización que maneje fondos de la UE; en particular mediante controles puntuales en las instituciones de la UE (especialmente en la Comisión), los Estados miembros y los países que reciben ayuda de la UE.
- Elabora conclusiones y recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y los Gobiernos nacionales en sus informes de auditoría.
- Informa de sus sospechas de fraude, corrupción u otras actividades ilegales a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).
- Elabora un informe anual para el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, que el primero examina antes de aprobar la gestión del presupuesto de la UE por parte de la Comisión.
- Facilita dictámenes periciales a los responsables políticos de la UE sobre cómo mejorar la gestión financiera y la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Además, publica dictámenes sobre la legislación preparatoria que incidirá en la gestión financiera de la UE, así como estudios y publicaciones específicas sobre cuestiones relacionadas con las finanzas públicas de la UE.

La labor de fiscalización del Tribunal se centra esencialmente en la Comisión Europea, puesto que es la responsable principal de la ejecución del presupuesto de la UE. Sin embargo, también colabora estrechamente con las autoridades nacionales, ya que la Comisión gestiona junto con ellas la mayor parte de los fondos de la UE (cerca del 80%)<sup>35</sup>.

El Tribunal de Cuentas Europeo lleva a cabo tres tipos de auditorías:

- auditorías financieras, en las que comprueba si las cuentas reflejan fielmente la situación financiera, los resultados y los flujos de tesorería de un determinado ejercicio.
- auditorías de cumplimiento, en las que comprueba si las transacciones financieras se ajustan a la normativa.
- auditorías de gestión, en las que comprueba si la financiación de la UE ha alcanzado sus objetivos con el menor número de recursos posibles y de la manera más económica.

De acuerdo con el artículo 286 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *los 15 miembros del Tribunal son nombrados por el Consejo por unanimidad y por un período de seis años, previa consulta al Parlamento Europeo, entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido en sus respectivos países a instituciones de control o que estén cualificadas para realizar esa función. Los miembros elegirán de entre ellos al Presidente del Tribunal de Cuentas por un período de tres años, cuyo mandato será renovable*+

---

<sup>35</sup> [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

El Tribunal de Cuentas se divide en grupos de auditoría denominadas salas, cuya tarea es elaborar informes y dictámenes que pasan a ser oficiales cuando los aprueban los miembros del Tribunal.

Las **relaciones** entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las entidades fiscalizadoras de los Estados miembros, entre las que se encuentra el Tribunal de Cuentas español, se regulan en el apartado 3 del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual: *“En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes.”* La finalidad de dicho precepto es establecer una vinculación funcional entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las instituciones nacionales de control, cooperación absolutamente necesaria si se tiene en cuenta que los medios humanos de que dispone el Tribunal de Cuentas Europeo son ciertamente limitados, a lo que se añaden las dificultades inherentes a la diversidad geográfica, lingüística y normativa, circunstancias que imponen una necesaria relación de colaboración y cooperación.

Para ello, se comenzó a celebrar reuniones anuales de los Presidentes de las EFS de los Estados miembros de la Unión Europea y del Tribunal de Cuentas Europeo. Estas reuniones reciben el nombre de Comité de contacto<sup>36</sup> y tienen por objeto fomentar el intercambio de conocimientos y promover actividades comunes.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> [www.tcu.es](http://www.tcu.es)

<sup>37</sup> Estas actividades comunes se engloban en las siguientes categorías:

1. Grupos de Trabajo: son grupos creados ad hoc por el Comité de Contacto para realizar estudios y preparar informes sobre materias concretas de interés común. La participación es voluntaria.
2. Fiscalizaciones coordinadas: tienen el mismo objeto de análisis en todos los países cuyas EFS, de manera voluntaria, han tomado la decisión de participar. Para llevarlas a cabo se diseña un programa de trabajo común, que cada equipo fiscalizador nacional lleva a cabo en su país, dando lugar al correspondiente Informe de Fiscalización, que se tramita según la legislación nacional y que sirve de base, junto con los de los otros países participantes, para elaborar un Informe conjunto que se presenta al Comité de Contacto.
3. Actividades formativas.

El Tribunal de Cuentas Europeo lleva a cabo regularmente misiones de fiscalización de la gestión de los fondos comunitarios en los Estados miembros de la Unión Europea, todo ello sin perjuicio de la competencia de las EFS nacionales, que prestan su colaboración a los auditores de la Institución europea.

Para ello, se designa un **agente de enlace** que facilita los contactos entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las entidades nacionales fiscalizadas. Los agentes de enlace de las EFS de la Unión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo se reúnen dos veces al año, con el fin de preparar las reuniones del Comité de Contacto y aportar una red activa de contactos profesionales.

En el caso español, existe una Unidad de enlace con el Tribunal de Cuentas Europeo, dependiente orgánicamente de la Presidencia del Tribunal de Cuentas español.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas español designa regularmente observadores para las Misiones en España del Tribunal de Cuentas Europeo. Los observadores son funcionarios que prestan servicio en el Tribunal de Cuentas que, si bien no tienen intervención directa en la ejecución de las fiscalizaciones, desempeñan una función de apoyo a los auditores comunitarios.

Los resultados de los controles efectuados son trasladados al Tribunal de Cuentas, para su conocimiento.

### **C. El Tribunal de Cuentas español: Funciones del Tribunal.**

En este epígrafe se examinan las funciones correspondientes al Tribunal de Cuentas español sin realizar un estudio más detallado del mismo, que se hará en el Capítulo III al examinar cada uno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

El Tribunal de Cuentas español ejerce una función fiscalizadora, jurisdiccional y consultiva limitada. No obstante, este trabajo se centra en la función fiscalizadora del mismo.

### 1) *Función fiscalizadora.*

La función fiscalizadora consiste en la práctica de auditorías sobre la gestión económica-financiera, presupuestaria y contable de todas las entidades que integran el sector público.

Esta función se califica, de acuerdo con el artículo 2 de la LOTCu, como externa; permanente, al ejercerse de manera continuada en el tiempo; y consuntiva, por su carácter de final y definitiva.

Se concreta en un conjunto de actuaciones que el Tribunal de Cuentas realiza en el ejercicio de las competencias que, constitucional y legalmente, tiene atribuidas, con el fin de comprobar, según preceptúa el artículo 9 de la LOTCu<sup>38</sup>, el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. En términos casi idénticos se manifiesta el artículo 27.1 de la LFTCu.

En cuanto al ámbito sobre el que recae la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, éste viene determinado por el concepto de sector público, el cual, a estos efectos, y según el artículo 4 de la LOTCu, está integrado por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y las Sociedades estatales y demás Entidades públicas.

Las fiscalizaciones definen los objetivos que se pretenden conseguir y, en función de ellos, suelen distinguirse los siguientes **tipos**<sup>39</sup>:

---

<sup>38</sup> Redactado por el número cinco del artículo tercero de la L.O. 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la L.O. 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

<sup>39</sup> Normas de fiscalización del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013.



- La *fiscalización de cumplimiento*, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de la entidad, actividad o programa que se fiscaliza;

- La *fiscalización financiera*, cuyo objetivo es emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros de una entidad en función de su adecuación a los principios, criterios y normas contables de aplicación a la misma; y

- La *fiscalización operativa o de gestión*, cuyo objetivo es proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión. Puede referirse tal valoración a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir (fiscalización de sistemas y procedimientos) o al grado de cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía (fiscalización de economía, eficacia y eficiencia). En el Capítulo Cuarto se estudia con mayor profundidad esta fiscalización, (al ser de especial interés en este trabajo), analizando indicadores que puedan servir en futuras fiscalizaciones sobre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

La combinación de distintos tipos de fiscalización puede dar lugar a:

- las *fiscalizaciones de regularidad*, en las que se persigue, conjuntamente, los objetivos de las fiscalizaciones de cumplimiento y financiera; o

- las *fiscalizaciones integrales*, que abarcan todos los tipos de fiscalización referidos anteriormente.

También existen las *fiscalizaciones horizontales*, que son aquellas cuyo ámbito subjetivo abarca una pluralidad de entidades del mismo o de distinto

subsector público con características comunes y los mismos objetivos y ámbito temporal para todas ellas.

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en Sesión celebrada el 23 de diciembre de 2013, las denominadas **Normas de fiscalización del Tribunal de Cuentas**. Como precedentes de tales normas pueden citarse las Normas de Fiscalización de 1997, que no eran de obligado cumplimiento, y las Normas de 28 de octubre de 2010, cuyo contenido se extiende principalmente a aspectos de procedimiento relacionados con la función fiscalizadora (sobre la tramitación de los Proyectos de Informe, la documentación y las reuniones de la Sección de Fiscalización), así como las ya mencionadas ISAAs aprobadas por la INTOSAI.

El objetivo de las Normas vigentes es el de servir de instrumento para el cumplimiento más eficaz y eficiente de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y, en definitiva, para la defensa del interés público. Estas normas sí son de carácter obligatorio y cuentan con dos partes diferenciadas: las Normas Técnicas y las Normas de Procedimiento.

La primera parte, relativa a las **Normas Técnicas**, regula la planificación, la ejecución, exposición de los resultados y control de calidad de los procedimientos que lleve a cabo el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora. El control de calidad de los distintos procedimientos de fiscalización se dirigirá a verificar si el trabajo se ha realizado de conformidad con las normas legales aplicables, directa o supletoriamente, a dichos procedimientos, así como con las normas de fiscalización y, en particular, si se han alcanzado todos los objetivos de la fiscalización y si la evidencia obtenida es suficiente y adecuada para sustentar las conclusiones del correspondiente informe.

La segunda parte contiene las **Normas de Procedimiento**, regulando la tramitación interna de los procedimientos a través de los que se ejerce la función fiscalizadora. Dado que el ejercicio de la función fiscalizadora es competencia del Pleno del Tribunal, se le asignan las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar la planificación a medio y largo plazo.

b) Aprobar el programa anual de fiscalizaciones.

c) Aprobar las directrices técnicas a las que debe sujetarse cada uno de los procedimientos fiscalizadores.

d) Tomar conocimiento del desarrollo e incidencias de los procedimientos de fiscalización.

e) Aprobar el informe, moción o nota que recoja los resultados alcanzados y las recomendaciones formuladas en cada caso.

f) Aprobar la memoria anual del Tribunal de Cuentas.

Ahora bien, se ha de precisar que la fiscalización externa de la actividad financiera del sector público estatal es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, no es el único órgano fiscalizador respecto de los sectores autonómico y local. Las CCAA han ido creando progresivamente órganos de control externo dentro de su ámbito territorial, que comparten con aquél la actividad fiscalizadora, sin perjuicio de la condición de *supremo* que le atribuye el artículo 136 de la Constitución. De ahí que la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/91, de 31 de enero, en su Fundamento Jurídico 2º, señala que *El Tribunal de Cuentas es supremo pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable*.

Los **procedimientos** mediante los que se ejerce la función fiscalizadora se encuentran regulados en el artículo 45 de la LOTCu y los artículos 31 a 44 de la LFTCu.

La tramitación de los procedimientos de fiscalización se lleva a cabo por el departamento ponente, en ejecución del programa anual de fiscalizaciones. El texto de anteproyecto de informe se somete a alegaciones de los fiscalizados, y el proyecto de informe resultante se pone de manifiesto al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado para que informen en relación con sus respectivas

competencias, así como a todos los miembros del Pleno para que realicen las observaciones que consideren convenientes.

La Sección de Fiscalización delibera sobre el texto resultante y lo somete a la aprobación del Pleno del Tribunal. Una vez aprobado, el informe se remite a los destinatarios: Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las CCAA o Plenos de las Corporaciones Locales, según los casos, así como al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las CCAA o a los Plenos de las Corporaciones Locales, según corresponda. Posteriormente, se incorpora al portal web del Tribunal. Una vez que la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas conoce el resultado de las actuaciones fiscalizadoras y después de que haya procedido a su examen, las resoluciones que se aprueben se publican en el Boletín Oficial del Estado, conjuntamente con el informe.

El Tribunal de Cuentas ha de hacer constar en el informe cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido, y de las medidas para exigirla. Asimismo, propondrá las medidas que haya que adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.

## *2) Función jurisdiccional.*

La segunda de las funciones que la LOTCu atribuye a este órgano es la jurisdiccional contable, que se encarga del enjuiciamiento de las responsabilidades contables en que pueden incurrir los gestores de los fondos públicos y los perceptores de subvenciones y ayudas públicas.

Con arreglo al artículo 15 de dicha Ley Orgánica y el artículo 49 de la LFTCu, la función jurisdiccional ha de ejercerse respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, cuando con dolo, culpa o negligencia graves originen menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de

contabilidad que resulten aplicables a las entidades del sector público, o en su caso, a los perceptores de subvenciones, créditos, avales o cualquier otra ayuda pública.

Según el artículo 17.1 de la LOTCu, *la jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena*+

La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

Con arreglo al artículo 16 de la LOTCu, *No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de las cuestiones siguientes:*

*a. Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.*

*b. Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.*

*c. Los hechos constitutivos de delito o falta.*

*d. Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.*+

La responsabilidad contable, que puede ser directa o subsidiaria, se configura como un modelo de responsabilidad jurídica puramente reparatorio o indemnizatorio, ya que provoca una obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al erario público.

Las Sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 18 de abril y 28 de octubre de 1986, entre otras, declaran que la responsabilidad contable es una *subespecie de la responsabilidad civil*+. Esta misma consideración se recoge en su Auto de 16 de diciembre de 1993, en el que se declara: *En efecto, la responsabilidad contable es una especie de la responsabilidad civil, no de la*

*penal. Así se desprende inequívocamente de la legislación en vigor y en este sentido la entiende el Tribunal de Cuentas (cfr. el propio Auto de la Sección de Enjuiciamiento de 25 de febrero de 1993 que ratificó la validez del Acuerdo del Instructor). El contenido privativo de esta variante de responsabilidad, en la que pueden incurrir quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, consiste, estrictamente, en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados+*

Sin embargo, desde el punto de vista doctrinal existen distintas posturas al respecto. Por un lado, algunos autores como Vacas García-Alós<sup>40</sup> entienden que *la responsabilidad contable no es una mera subespecie de la responsabilidad civil, ni coincide necesariamente con una simple responsabilidad patrimonial, sino que constituye en realidad un tipo autónomo y específico de responsabilidad, en función de los tres elementos que la componen: (i) el elemento subjetivo, relativo al sector público y a los agentes del mismo, que pueden dar lugar a un determinado ilícito contable; (ii) el elemento objetivo, derivado de las cuentas y de los caudales públicos supuestamente perjudicados; y (iii) el elemento formal, integrado por una serie de procedimientos residenciados en un orden jurisdiccional específico y entroncados en el esquema jurisdiccional general, por vía de casación y revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no ante el orden jurisdiccional civil+*

Por otro lado, autores como Sola Fernández<sup>41</sup> la conciben como una subespecie de responsabilidad civil con matizaciones, ya que si bien existe una gran similitud entre ambos conceptos, como se pone de manifiesto en la semejanza entre el artículo 38 de la LOTCu y el artículo 1902 del Código Civil, no hay es una identidad entre ambos. Así, este autor manifiesta que: *la responsabilidad contable hace recaer en el declarado responsable la obligación*

---

<sup>40</sup> VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La responsabilidad contable de los gestores públicos y de los perceptores de subvenciones en la Jurisprudencia+* en *Claves de la jurisprudencia*, Reus, 2009, p. 213.

<sup>41</sup> SOLA FERNÁNDEZ, M.: *La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia a Ministerio Fiscal+* en *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento. Estudios de derecho Judicial*, Consejo General del Poder Judicial, p. 101

*de indemnizar el menoscabo originado a los caudales o efectos públicos, cuando concurren sus elementos específicos, no tratándose por lo tanto de una penalidad o sanción. Por ello, Sola Fernández la considera como una responsabilidad de resultado, cuya especialidad radica en que se deriva de infracciones presupuestarias o de la contabilidad aplicables al sector público, en tener reflejo contable el menoscabo, y ser el sujeto perjudicado el sector público+.*

La jurisdicción contable se articula por medio del juicio de cuentas para los ilícitos contables distintos del alcance, el procedimiento de reintegro por alcance<sup>42</sup> y los expedientes de cancelación de fianzas, regulados en los artículos 63 a 87 de la LFTCu.

### *3) Función consultiva limitada.*

Se ha de finalizar el estudio de las funciones del Tribunal de Cuentas señalando que le ha sido añadida una tercera: la función consultiva limitada, atribuida por el artículo 22.Dos<sup>43</sup> de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. Dicha Ley ha añadido una disposición adicional undécima a la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en virtud de la cual deben someterse a informe del Tribunal de Cuentas *los anteproyectos de ley y los*

---

<sup>42</sup> Artículo 72.1 de la LFTCu: *El alcance es el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deben rendir las personas que tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas.+*

<sup>43</sup> El artículo 22.Dos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, añade una nueva disposición adicional undécima a la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con el siguiente contenido: *Disposición adicional undécima. Informe preceptivo. Se someterán a informe del Tribunal de Cuentas los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional. El Tribunal de Cuentas emitirá su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Si en la orden de remisión se hiciere constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso. El Gobierno remitirá dicho informe a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de ley.+*

*proyectos de disposiciones reglamentarias que versen sobre su régimen jurídico o sobre el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional+.*

El Tribunal ha de ser consultado antes de la aprobación de estos anteproyectos y proyectos, configurándose el informe del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de esta función consultiva limitada como preceptivo pero no vinculante.

El Tribunal de Cuentas deberá emitir su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Si en la orden de remisión se hiciera constar la urgencia del informe, el plazo de emisión será de quince días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso.

Una vez emitido el informe, el Gobierno lo remitirá a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de ley.

#### **D. Órganos autonómicos de control externo.**

No podemos finalizar el estudio del Tribunal de Cuentas sin hacer referencia a los OCEX, que también ejercen la función de fiscalización en sus respectivos ámbitos.

El ejercicio de la función fiscalizadora sobre la actividad económico-financiera del sector público no es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, al que se refiere el artículo 136 de la Constitución, sino que también es desarrollada por órganos de control externo de las CCAA, conocidos como OCEX.

A pesar de que no existe previsión constitucional expresa de la existencia de estos órganos autonómicos, las CCAA tienen la potestad de crear y dotarse de los mismos, como se desprende de:

- a) La propia Constitución española:



- El artículo 136 configura al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador, de forma que al hacer referencia a una posición de supremacía en esta materia, supone lógicamente la posibilidad de que existan otros órganos que desempeñen la misma función.

- El artículo 148 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ~~%organización de sus instituciones de autogobierno+~~.

- El artículo 153.d), que atribuye el control económico y presupuestario de las CCAA al Tribunal de Cuentas. Sin embargo, ello no debe interpretarse como el mandato de ser el órgano fiscalizador exclusivo sobre el Sector Público autonómico, puesto que el Tribunal de Cuentas era el único órgano de este tipo existente en el momento de aprobarse la Constitución. El precepto constitucional no impide la creación de órganos propios de las CCAA, sin perjuicio del carácter supremo del Tribunal de Cuentas sobre ellos en el ejercicio de la función fiscalizadora.

b) El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 187/1988, de 17 de octubre, ha admitido la posibilidad de que otros órganos desempeñen funciones fiscalizadoras, aspecto que en cambio no admite para el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Así, el Fundamento Jurídico Segundo de la citada sentencia señala que *%Ambas funciones aparecen en la Ley claramente diferenciadas. La **actividad fiscalizadora** se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficacia y economía (art. 9), y el resultado de la misma se recoge en los Informes o Memorias anuales que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales (art. 12.1), en los que propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público (art. 14) y hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla (art. 12.2).*

*El enjuiciamiento contable, por el contrario, aparece configurado como una actividad de naturaleza jurisdiccional. La Ley Orgánica, utilizando la expresión contenida en el art. 136.2, párrafo segundo de la Constitución, califica al enjuiciamiento contable de «**jurisdicción propia**» del Tribunal de Cuentas (art. 15.1), atribuyéndole las notas de «necesaria e improrrogable, **exclusiva y plena**» (art. 17.1), al mismo tiempo que garantiza la independencia e inamovilidad de sus miembros disponiendo, en concordancia también con lo establecido en el apartado tercero del mencionado precepto constitucional, que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 33.1).+*

Este carácter impide que los órganos de control autonómico puedan realizar el enjuiciamiento contable. En este sentido, recordamos el ya mencionado Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991<sup>44</sup>, de 13 de enero, que declaró que *«el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza y único pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable»*.

c) La normativa reguladora del Tribunal de Cuentas contempla la existencia de los órganos de control externo autonómicos y establece mecanismos de relación con los mismos:

- El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establece que el Tribunal *«es único en su orden y extiende su*

---

<sup>44</sup>La Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991, de 13 de enero (FJ2º) afirma que *«La distinta naturaleza de ambas funciones explica que, mientras la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas califica a éste como supremo órgano fiscalizador (art. 1.1), en cambio lo considera, en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción -que tiene el carácter de exclusiva y plena- todo el territorio nacional (art. 1.2). Y si bien en dicha Ley se parte de la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas que pueden establecer los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no existe esta previsión en cuanto a la actividad jurisdiccional, si bien el Tribunal podrá delegar en órganos autonómicos fiscalizadores la instrucción de procedimientos jurisdiccionales (art. 26.3 de la Ley). Cabe concluir, pues, que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable. »*

*jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatuto+*

- El artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que regula las relaciones del Tribunal con los órganos de control externo de las CCAA.

d) Por último, su regulación se encuentra en los Estatutos de Autonomía y Leyes aprobadas por las CCAA que disponen de tales órganos. En la actualidad, de las diecisiete Comunidades Autónomas, doce cuentan con su correspondiente Órgano de Control Externo: Navarra; Cataluña; Comunidad Valenciana; Galicia; País vasco; Andalucía; Canarias; Islas Baleares; Madrid; Castilla y León; Asturias y Aragón<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup>En Andalucía: la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Presidencia de la Junta de Andalucía, de creación y regulación de la Cámara de Cuentas de Andalucía y su Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía de 25 de noviembre de 2003.

En Aragón: la Ley 10/2001, de 18 de junio, de las Cortes de Aragón, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón y su Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón de 17 de diciembre de 2010.

En Asturias: la Ley 3/2003, de 24 de marzo, del Principado de Asturias, de creación de la Sindicatura de Cuentas y los Estatutos de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, de 19 de enero de 2006.

En Baleares: la Ley 4/2004, de 2 de abril, de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de la Sindicatura de Cuentas y su Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares de 26 de abril de 2005.

En Canarias: la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de creación de la Audiencia de Cuentas de Canarias y su Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias, de 1 de julio de 2002.

En Castilla y León: la Ley 2/2002, de 9 de abril, de las Cortes de Castilla y León, Reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León y su Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 5 de febrero de 2014.

En Cataluña: la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, de Regulación de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña y su Reglamento de régimen interior de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña de 26 de noviembre de 2012.

En Galicia: la Ley 6/1985, de 24 de junio, de la Presidencia de la Junta de Galicia, de Regulación del Consejo de Cuentas de Galicia y su Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Cuentas de Galicia, de 2 de junio de 1992.

En la Comunidad de Madrid: la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Asamblea de Madrid, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid y el Acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de Madrid de 3 de marzo de 2011.

Considerando toda esta normativa, el Tribunal Constitucional entiende que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad en materia de control externo económico-financiero del sector público son el artículo 136 de la Constitución, la LOTCu y los preceptos estatutarios que prevean la creación de OCEX, pero no los artículos que contienen materias competenciales específicas (artículo 149 de la Constitución y normas conexas), como lo pone de manifiesto el Fundamento Jurídico 1º de la STC 187/1988<sup>46</sup>, de 17 de octubre, y el Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia 18/1991<sup>47</sup>, de 31 de enero.

Por ello, atendiendo a la existencia de los OCEX y con la finalidad de evitar la duplicidad de actuaciones y responder a los principios de eficacia, eficiencia y economía, los artículos 27<sup>48</sup> y 29<sup>49</sup> de la LFTCu establecen criterios y técnicas

---

En Navarra: la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Diputación Foral, de Regulación de la Cámara de Comptos de Navarra y su Reglamento de Organización de la Cámara de Comptos de Navarra, de 16 de febrero de 2007

En el País vasco: la Ley 1/1988, de 5 de febrero, de la Presidencia del Gobierno Vasco, de creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

En Comunidad Valenciana: a Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, de Regulación de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas de Valencia de 19 de septiembre de 1986.

<sup>46</sup> Según el FJ 1º de la STC 187/1998: *«Cuestión que ha de ser analizada partiendo de las normas que constituyen el bloque de la constitucionalidad en esta materia y que -frente a lo que sostiene el Abogado del Estado- está integrado por el art. 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, prevista en el apartado 4 de dicho precepto, así como por el art. 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se crea la Sindicatura de Cuentas»*.

<sup>47</sup> El FJ 2º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991: *«Manifestábamos en dicha Sentencia que la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende el art. 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos (en este caso, el art. 53.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia)»*.

<sup>48</sup> Artículo 27 de la LFTCu: *«1. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consultivo y se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. Cuando la fiscalización externa se realice por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, el Tribunal de Cuentas informará a las Cortes Generales, partiendo de dichas actuaciones y de las ampliaciones que tuviere a bien interesar. 2. El Tribunal de Cuentas podrá recabar y utilizar, para el ejercicio de su función fiscalizadora, los resultados de cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en las entidades del sector público o los de la fiscalización externa de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas en la forma establecida en la presente Ley.»*

comunes de fiscalización, que permiten coordinar la actuación del Tribunal y de los OCEX.

Los OCEX remitirán al Tribunal de Cuentas los resultados individualizados del examen y comprobación de las cuentas de las entidades del sector público autonómico, así como los informes, memorias, mociones o notas que aprueben. Esta documentación deberá ir acompañada de los antecedentes necesarios, pudiendo el Tribunal de Cuentas, si lo estima oportuno, practicar las ampliaciones y comprobaciones que considere preceptivas, e incorporar sus propias conclusiones a los informes, memorias, mociones o notas que apruebe, a los efectos de su remisión a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá solicitar de los OCEX la práctica de actuaciones fiscalizadoras concretas, referidas tanto al sector público autonómico como al estatal.

---

<sup>49</sup> Artículo 29 de la LFTCu: *1. Los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras. 2. A los mismos efectos, los órganos de referencia remitirán al Tribunal de Cuentas, tan pronto los tengan aprobados o, en su caso, dentro de los plazos legalmente establecidos, los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las Cuentas de todas las entidades del sector público autonómico, así como los Informes o Memorias anuales acerca de sus respectivas cuentas generales y los Informes o Memorias, Mociones o Notas en que se concrete el análisis de la gestión económico-financiera de las entidades que integren el sector público autonómico o de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas de dicho sector percibidas por personas físicas o jurídicas. Los Informes o Memorias habrán de remitirse acompañados de los antecedentes y del detalle necesarios al objeto de que el Tribunal de Cuentas pueda examinarlos, practicar, en su caso, las ampliaciones y comprobaciones que estime necesarias, e incorporar sus propias conclusiones, si resultara procedente, a la Memoria anual a remitir a las Cortes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o a las Memorias extraordinarias a que se refiere el artículo 28.2 de la presente Ley. 3. El Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo plenario, podrá solicitar de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas la práctica de concretas funciones fiscalizadoras, tanto si se refieren al sector público autonómico como al estatal. 4. No obstante lo anterior, en las Comunidades Autónomas que no tuvieran establecido órgano de control externo, el Tribunal de Cuentas podrá establecer secciones territoriales del mismo para el cumplimiento de las funciones propias.+*

Además de lo anterior, la coordinación entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX se materializa en varias clases de actuaciones<sup>50</sup>:

- Intercambio de los respectivos Programas anuales de fiscalizaciones, encaminado a conseguir una coordinación adecuada de las respectivas actuaciones, evitando duplicidades innecesarias o la existencia de áreas exentas de fiscalización.
- Realización de fiscalizaciones conjuntas entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX.
- Mantenimiento de reuniones periódicas de coordinación, tanto entre los Presidentes de las Instituciones de control externo como en las Comisiones de coordinación constituidas en los siguientes ámbitos: el sector público autonómico, el sector público local y las normas y procedimientos de fiscalización, la de contratación y la de seguimiento del Convenio para la utilización y explotación conjunta de los sistemas informáticos, que soportan la rendición de cuentas de las entidades locales.
- Creación de una Plataforma de rendición de cuentas por acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015<sup>51</sup> gestionada conjuntamente por el Tribunal de Cuentas y por la mayoría de los OCEX. A través de ella se rinden

---

<sup>50</sup> [www.tcu.es](http://www.tcu.es)

<sup>51</sup> A este se suman una serie de acuerdos del Pleno que regulan:

- La remisión telemática de información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa (Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015).

- La remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades del sector público local (Acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2015).

- La modificación de la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebradas por las entidades del sector público estatal y Autonómico (Acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2015).

telemáticamente las cuentas de la mayoría de las Entidades Locales españolas, evitando la necesidad de rendirlas por duplicado.

La función principal de los OCEX consiste en la fiscalización o control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma, que se delimita a través de un doble criterio:

- En primer lugar, la fiscalización del sector público autonómico, que suele comprender la Administración de la Comunidad Autónoma (incluidos los organismos autónomos, los entes y empresas públicas), las Entidades locales (más los organismos autónomos, entes y empresas públicas), las Universidades públicas (asimismo con los organismos, entes y sociedades que dependan de ellas) y las Cámaras Oficiales.

- En segundo lugar, los fondos públicos, entendiendo por tales las aportaciones a cualquier entidad, la concesión y aplicación de ayudas (subvenciones, créditos y avales) y las exenciones y bonificaciones fiscales.

Además de esta función principal, algunos OCEX tienen atribuida la función consultiva y de asesoramiento a las Asambleas Legislativas e incluso al Gobierno de la Comunidad Autónoma, lo que se traduce en la emisión de dictámenes en materia económico-financiera. Esta función es característica de estos órganos y no la tiene atribuida el Tribunal de Cuentas, si bien este último puede elevar mociones o notas a las Cortes Generales, y en su caso, a las Asambleas legislativas, proponiendo medidas de mejora de la gestión económico-financiera.

En cuanto a la función jurisdiccional o de enjuiciamiento de las responsabilidades contables (que, como ya se ha mencionado, viene atribuida en exclusiva al Tribunal de Cuentas), los OCEX pueden actuar en la fase previa a la exigencia de dicha responsabilidad, bien por delegación del Tribunal de Cuentas bien remitiendo al mismo los posibles responsabilidades que se hayan puesto de manifiesto en el curso de las fiscalizaciones practicadas.

Ha de señalarse también la participación de los OCEX en la fiscalización de los fondos europeos conjuntamente con el Tribunal de Cuentas de la UE. Así, las auditorías ~~in situ~~ que realiza el Tribunal de Cuentas Europeo de la gestión de los fondos comunitarios asignados a España y gestionados por las CCAA se han desarrollado en la práctica con la colaboración de la ya mencionada Unidad de Enlace del Tribunal de Cuentas español, habiéndose producido en algún caso la incorporación de auditores de los OCEX previa invitación al efecto del Presidente del Tribunal de Cuentas español a los respectivos Presidentes de los OCEX. En la práctica, estas relaciones de coordinación se han llevado a cabo de forma satisfactoria.

En los últimos tiempos, se ha planteado la posibilidad de que los gobiernos autonómicos, para conseguir una disminución del gasto público, procedan a la eliminación de sus OCEX. En Castilla La Mancha, la Ley 1/2014, de 24 de abril, suprimió su Sindicatura de Cuentas, por lo que el Tribunal de Cuentas asumió directamente la fiscalización del sector público de dicha comunidad autónoma y de las entidades locales del territorio de la misma.

En este punto, se ha de tener en cuenta el intento de ~~centralización~~ de la función de fiscalización en el Tribunal de Cuentas, que se produjo con la aprobación de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, cuyo artículo 14 disponía el establecimiento de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas en cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, estas secciones, de naturaleza y competencia indefinidas, no llegaron a crearse nunca y el mencionado artículo 14 fue finalmente derogado de manera expresa por la disposición final primera 2 de la LFTCu, Ley que contiene en compensación un capítulo entero (artículo 29) dedicado a disciplinar las relaciones del Tribunal de Cuentas con los OCEX.

En la Exposición de Motivos de la LFTCu se indica que la creación de estas secciones resulta innecesaria, ya que lejos de conducir a una fiscalización eficaz supondría, en la mayor parte de los casos, una concurrencia de competencias y una antieconómica duplicación de esfuerzos en materia de control.



Podemos señalar los siguientes efectos negativos que para el Tribunal de Cuentas se derivarían de la supresión de los OCEX:

1. Un mayor volumen de trabajo que se centralizaría en los Departamentos Sexto y Séptimo del Tribunal de Cuentas, lo que requeriría una mayor eficiencia y eficacia en el trabajo a realizar, debido a que sería necesario la elaboración de un mayor número de informes. Entre ellos:

- El relativo a la Cuenta General de la CCAA correspondiente, que se elabora con carácter anual.

- Los de las Cuentas de las Corporaciones Locales de esa CCAA, que se elabora con carácter anual.

- El informe de fiscalización de la contabilidad electoral en los términos previstos en la legislación electoral de la Comunidad (sólo aquellos OCEX a los que les corresponda esta función según su normativa).

- Los informes de fiscalización que le sean solicitados por iniciativa de la Asamblea Legislativa o Parlamento de la CCAA correspondiente.

2. Una mayor cooperación entre instituciones, basándose fundamentalmente en el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, regulado en el artículo 30 de la Ley de Funcionamiento, suministrándole los datos e información necesarios para el ejercicio de sus funciones (las distintas entidades, la Agencia Tributaria, la Intervención General de la Comunidad Autónoma, entre otras).

3. A los efectos del apartado anterior, sería conveniente notificar la nueva situación a la Asamblea Legislativa y al Gobierno autonómico, a fin de que a su vez la comuniquen, de cara a la remisión de documentación, a todas las entidades autonómicas y locales afectadas.

4. También supondría la desaparición de las funciones de asesoramiento, que en su caso podría haber estado desempeñando el correspondiente OCEX.

5. El nuevo panorama institucional en materia de control externo podría provocar la necesidad de incrementar personal al servicio del Tribunal de Cuentas, dado el mayor volumen de trabajo que ello supondría, así como una mayor dotación presupuestaria para los gastos a que podría dar lugar.

Finalmente, y para concluir este último apartado, hemos de mencionar el principio de lealtad constitucional, principio que aunque no se recoge en la Constitución sí se menciona en el artículo 2.1.g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en los artículos 3.1.e) y 140.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, configurándose como un principio que debe regir las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

Este principio ha sido objeto de abundante jurisprudencia constitucional<sup>52</sup>, destacando el Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008) en el que se afirma que *de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, antes citada, el principio de lealtad constitucional requiere que las **decisiones tomadas** por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la **satisfacción de los intereses generales** y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional **debe presidir** las relaciones entre las diversas instancias de poder*

---

<sup>52</sup> Señalando entre otras muchas, las siguientes Sentencias sobre este principio: Sentencia 25/1981, de 14 de julio, 18/1982, de 4 de mayo, 80/1985, de 4 de julio, 11/1986, de 28 de enero, 96/1986, de 10 de julio, 152/1988, de 20 de julio, 181/1988, de 13 de octubre, 186/1988, de 17 de octubre, 201/1988, de 27 de octubre, 252/1988, de 20 de diciembre, 103/1989, de 8 de junio, 209/1989, de 15 de diciembre, 46/1990, de 15 de marzo, 64/1990, de 5 de abril, 96/1990, de 24 de mayo, 146/1990, de 1 de octubre, 209/1990, de 17 de diciembre, 118/1996, de 27 de junio, 40/1998, de 19 de febrero, 208/1999, de 11 de noviembre, 235/1999, de 16 de diciembre, 239/2000, de 16 de diciembre, 239/2002, de 11 de diciembre, 13/2007, de 18 de enero, y 247/2007, de 12 de diciembre.

*territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, FJ 11)+ (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7)+*

De su texto se desprende que este principio se configura como esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial (Fundamento Jurídico 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre<sup>53</sup>).

En cumplimiento del mismo, el Tribunal de Cuentas y los diferentes OCEX deben establecer de manera continuada nuevas y mejores medidas y mecanismos que les permitan trabajar coordinada y conjuntamente, lo que repercute de manera beneficiosa a los intereses generales.

## CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO.

A. La **importancia de la adecuada gestión del gasto público** resulta de la ubicación en nuestra Constitución del artículo 31, incluido en la Sección 2ª (De los derechos y deberes de los ciudadanos), del Capítulo segundo (Derechos y libertades) del Título I (De los derechos y deberes fundamentales). Este precepto enuncia como deber, en su apartado 1, la contribución al sostenimiento de los gastos públicos y como contrapartida a ese deber, en su apartado 2, impone, lo que puede entenderse como un derecho de todo ciudadano, que el gasto público responda a los principios de equidad, eficiencia y economía, lo que de conformidad con el artículo 53.1 del texto constitucional vincula a todos los poderes públicos.

---

<sup>53</sup> El Fundamento Jurídico 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 239/2002, de 11 de diciembre, (BOE núm. 9, de 10 de enero de 2003) señala que: *“Ciertamente, es doctrina reiterada de este Tribunal, según recoge el Abogado del Estado, que la lealtad constitucional es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada. Sin embargo, el reproche formulado por el Abogado del Estado no encuentra acomodo en este tipo de procedimiento, donde la discusión entre las partes ha de ceñirse a la reivindicación de una competencia concreta (art. 63.1 LOTC) y así lo ha manifestado este Tribunal (por todas, STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 5).+*

B. Para verificar que esta gestión del gasto se está efectuando correctamente, se establecen una serie de **controles**, objeto de diversas clasificaciones. Entre ellas, la que atiende al órgano que lo lleva a cabo, diferenciándose entre el control interno ejercido por la IGAE; el político o parlamentario que corresponde al Parlamento; y el externo del Tribunal de Cuentas.

En cuanto al **parlamentario**, las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno a través de diversos mecanismos, entre ellos en materia presupuestaria. Así, les corresponde, en virtud del artículo 134.1 de la CE, *“el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado”*. La Constitución encomienda el control de las cuentas del Estado y su gestión económica por delegación de las Cortes Generales al Tribunal de Cuentas. Por lo que el control parlamentario de la ejecución presupuestaria se efectúa sobre la información técnica y jurídica que suministra dicho Tribunal a las Cortes Generales. Entre esa información destaca la elaboración de las memorias e informes, y sobre todo, el estudio, discusión y aprobación de la CGE, cuya tramitación en el Tribunal finaliza con la aprobación por el Pleno de la *“Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio y resultados de su examen y comprobación”*. Posteriormente es remitida a las Cortes Generales.

C. Una vez que las Cortes Generales reciben esta Declaración, se envía a la Comisión Mixta de ambas Cámaras para las relaciones con el Tribunal de Cuentas para que emita el correspondiente dictamen, el cual se someterá al Pleno del Congreso y al del Senado, siendo objeto de debate de totalidad.

Especialmente significativo es el supuesto previsto en las Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado, relativo a que si las Cortes no aprueban el informe del Tribunal de Cuentas, este deberá aprobar uno nuevo. El Tribunal de Cuentas procede por delegación de las Cortes Generales en el examen y comprobación de la CGE. Sin embargo, entendemos que ello no puede equipararse a que las Cortes puedan determinar el contenido del informe, lo que sucedería en el caso de no aprobar aquéllas dicho informe del Tribunal de

Cuentas, estando este obligado a presentar otro considerado adecuado por las Cortes Generales. Por ello, resultaría conveniente que se recogiesen en las mencionadas Normas las causas específicas por las que las Cortes Generales pueden no aprobar dicho informe, que sólo deberían incluir defectos subsanables, tales como la ausencia de una parte del informe.

También podría potenciarse en una reforma normativa el papel del Tribunal de Cuentas en la tramitación de la CGE, siguiendo el ejemplo del Tribunal de Cuentas alemán (*Bundesrechnungshof*), el cual participa activamente en el ciclo de elaboración de las Cuentas del Estado al intervenir en las negociaciones que para su elaboración mantienen el Ministerio de Finanzas y el resto de departamentos gubernamentales. Además, proporciona asesoramiento oral y escrito a la Comisión de Presupuestos del Parlamento durante el debate sobre las cuentas públicas.

D. El **control externo** es el realizado por una entidad fiscalizadora superior, existiendo en el derecho comparado diversos modelos de entidades fiscalizadoras superiores. Todas estas entidades fiscalizan la correcta gestión del gasto público, contribuyendo con ello a mejorar la rendición de las cuentas y la transparencia en la gestión de los fondos públicos, promoviendo la confianza de los ciudadanos en el uso apropiado de dichos fondos.

E. En España, el Tribunal de Cuentas sigue un modelo semejante al de Francia o Portugal, al tener una composición colegiada, ejercer funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, y gozar de independencia frente al poder legislativo y ejecutivo. Dada la pertenencia de España a la Unión Europea, se establecen **mecanismos de colaboración** entre el Tribunal de Cuentas Europeo y el español. Asimismo, debido a la configuración del Estado español como Estado autonómico, a lo que se añade la existencia de OCEX en algunas Comunidades Autónomas, resulta necesario establecer de manera continuada mecanismos para la coordinación de sus actuaciones, evitando así una duplicidad en las mismas. Ello repercutiría sin duda de manera beneficiosa en los intereses generales.

**CAPÍTULO SEGUNDO. PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN EN EL CONTROL EXTERNO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL.**

## I. INTRODUCCIÓN.

En este Capítulo intentamos desgranar los distintos aspectos problemáticos que presenta el posible control por el Tribunal de Cuentas de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

El primero consiste en delimitar el ámbito subjetivo de la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas que con arreglo al artículo 136.1 de la Constitución abarca a aquellos órganos que forman parte del Estado y del sector público.

El segundo problema a tratar consiste en definir cuáles son las notas que caracterizan a los órganos constitucionales y a los de relevancia constitucional, y qué órganos se han de incluir en cada categoría.

En el tercero se analizan los distintos impedimentos alegados para evitar el control por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional: (i) este control externo por el Tribunal supone una invasión de las competencias de estos órganos; (ii) este control externo no es posible dado que no se encuentra previsto en la normativa propia de cada órgano, a lo que se suma el hecho de que al ya existir un control en cada uno de ellos resulta innecesario la duplicidad de actuación por el Tribunal de Cuentas; y (iii) este control provoca una vulneración de la autonomía que cada uno de estos órganos tienen reconocida.

## II. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL.

### A. **Ámbito subjetivo de fiscalización del Tribunal de Cuentas: Estado y sector público.**

El artículo 136 de la CE declara que *“El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”*, añadiendo en su apartado segundo que *“las cuentas del*

*Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.*

De este precepto se concluye que los conceptos *%Estado+* y *%sector público+* son los que delimitan el ámbito subjetivo de la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Los órganos constitucionales y de relevancia constitucional están por tanto sujetos al control por el Tribunal de Cuentas al quedar incluidos dentro de estos conceptos.

En efecto, por un lado, todos ellos forman parte del **Í EstadoÎ**, en la medida en que se encuentran integrados en la organización de los poderes del mismo, y además sus presupuestos se integran en los del Estado.

Mención especial merece la Corona, ya que la necesidad de la sujeción de las cuentas y de la gestión económica de la Casa de S.M. el Rey al control por el Tribunal de Cuentas se deduce de que se trata de un órgano del Estado, como puede desprenderse del artículo 1.3 de la CE, cuando declara que *%la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria;* del artículo 9.1, que dispone que *%los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico;* y del artículo 56.1 que señala que *%El Rey es el Jefe del Estado (..).*

Por otro lado, todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional forman parte del **sector público**, a excepción de la Corona, a los efectos del artículo 2.3 de la LGP. Sin embargo, la Corona también podría ser entendida en sentido amplio como sector público si nos atenemos a una definición más abierta basada en el artículo 136.1 de la Constitución en relación con el control por el Tribunal de Cuentas, al referirse a todos aquellos órganos financiados por los Presupuestos Generales del Estado. Esta afirmación requiere un estudio más detallado de la normativa.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, establece que *%Son funciones propias del Tribunal de Cuentas: a) La fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-*



*financiera del sector público*+. Mientras que su artículo 4.Uno define, lo que debe entenderse por sector público: *Integran el sector público:*

*a) La Administración del Estado.*

*b) Las Comunidades Autónomas.*

*c) Las Corporaciones Locales.*

*d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social.*

*e) Los Organismos autónomos.*

*f) Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.+*

En virtud de este artículo 2, la función fiscalizadora sólo podría ejercerse sobre los entes enumerados en el artículo 4.1 de la LOTCu, entre los que no se encuentran incluidos ni los órganos constitucionales ni los de relevancia constitucional.

No obstante, el artículo 4.1 de la LOTCu debe interpretarse con arreglo a la Constitución. Si la Constitución, en su artículo 136.1, atribuye al Tribunal de Cuentas la función de fiscalizar las cuentas del Estado y del sector público, la Ley Orgánica que la desarrolla, en virtud del principio de jerarquía normativa, ha de respetar la regulación constitucional y, partiendo de la misma, completarla mediante el oportuno desarrollo normativo, no pudiendo privar parcialmente al Tribunal de dicha función definiendo al sector público en términos tales que queden excluidos determinados órganos estatales como son los constitucionales y los de relevancia constitucional. Por ello, la enumeración del artículo 4.1 LOTCu no debe ser interpretada como taxativa, sino meramente *ad exemplum*+.

Para consolidar esta conclusión, también se ha de tener en cuenta el artículo 13 de la LOTCu. Al definir el contenido que debe tener el Informe anual, establece que *Se extenderá, además, a la fiscalización de la gestión económica del*

*Estado y del sector público y, entre otros, a los extremos siguientes: ñ ..b) el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado ñ +*  
A este respecto, hay que recordar que los presupuestos de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional (incluida la Corona) están incluidos en los Presupuestos Generales del Estado.

La omisión por el artículo 4.1 LOTCu de los referidos órganos en la enumeración de los sujetos que integran el sector público, no los excluye de la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas por las siguientes razones:

- El artículo 4.1 LOTCu debe ser interpretado finalista y sistemáticamente con respecto al artículo 136.1 de la CE, superando una interpretación literal que pudiera excluir el control por parte del Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

- El eventual conflicto que pudiera suscitarse a partir de una interpretación literal de los artículos 136.1 de la CE y 4 LOTCu debe ser resuelto en favor del primero, por imperativo del principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico y del principio de jerarquía normativa.

- En la Exposición de Motivos del Proyecto de la LOTCu se señalaba que *la delimitación del ámbito objetivo de atribuciones del Tribunal debe completarse mediante el establecimiento del **límite subjetivo**. En tal sentido, el criterio rector ha de ser el **concepto de Ísector públicoÎ contemplado en el artículo 136 de la Constitución**. El sector público está integrado actualmente no sólo por la **Administración del Estado, general e institucional**, central y periférica, incluida por supuesto la Seguridad Social, sino también las Comunidades Autónomas y las Corporaciones municipales y provinciales que constituyen la Administración Local, todas ellas modalidades de la organización territorial del Estado, según el artículo 137 de la propia Constitución. Se incluyen lógicamente, además, en el sector público las sociedades estatales y las restantes empresas públicas y, en general, las entidades que administren o utilicen caudales o efectos públicos*+

Núñez-Villaveirán<sup>54</sup> resalta el carácter complejo del concepto del sector público como ámbito delimitador de las competencias del Tribunal de Cuentas. El recurso a su definición funcional, en lugar de estructural, que se contenía en el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, ponía de relieve las dificultades que la utilización del concepto comporta. Este autor señala que esta complejidad no es sino fiel reflejo de la realidad a que responde: *un sistema económico mixto en una sociedad pluralista, en que hay que combinar la defensa de los intereses públicos con la protección de los privados, pero que el concepto sea nuevo e inconcluso sólo quiere decir que el ordenamiento jurídico debe evolucionar conforme lo hace la sociedad a la que rige y de la que, en definitiva, emana su autoridad.*

Por su parte, el artículo 34 LFTCu impone la obligación de rendir cuentas a *todas las entidades integrantes del sector público, enumeradas en el artículo 4 de la LO 2/1982...*, sin mencionar de forma expresa, a aquéllos órganos. El artículo 34 LFTCu, al igual que el artículo 4 de la LOTCu al que se remite, tiene que ser interpretado de forma sistemática con el artículo 136.2 de la Constitución, norma de rango jerárquico superior, que establece que las cuentas del Estado, sin excluir las de ninguno de los órganos, *se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste*.

### **B. Delimitación del concepto de sector público estatal.**

Una vez concluido que la competencia del Tribunal de Cuentas abarca tanto el Estado como el sector público, resulta preciso delimitar un concepto de sector público acorde con lo dispuesto en el artículo 136.1 de la Constitución.

En nuestro Derecho, el concepto de sector público se configura como una realidad dinámica y compleja que se encuentra en permanente transformación. Constituye el resultado de una evolución histórico-jurídica en la que destaca la importancia de la labor legislativa en su diseño contemporáneo.

---

<sup>54</sup> NÚÑEZ-VILLAVEIRÁN OVILO, R.: *El sector público, ámbito delimitador de las competencias del Tribunal de Cuentas*, en *El Tribunal de Cuentas en España*, Vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 1093.

Autores como López López y Utrilla de la Hoz<sup>55</sup> destacan la importancia de delimitar el ámbito del sector público, ya que históricamente se han confundido en numerosas ocasiones el Estado con las Administraciones Públicas y éstas con el sector público. Así afirman que *“la experiencia demuestra que algunos estudios sobre el sector público ofrecen ciertas imprecisiones sobre el ámbito de éste y de sus instituciones, pudiendo ser esto el origen de una mala interpretación de la información. Siendo necesario normalizar las instituciones públicas que pueden integrar el sector público en los diferentes países, para poder llevar a cabo comparaciones internacionales”*.

A la hora de delimitar el concepto de sector público, acudimos en primer lugar a la Constitución española de 1978, que además del artículo 136.1, contiene otras referencias sobre la materia en los siguientes artículos:

- El artículo 128.2 establece que *“a) Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales (o )”*.

- El artículo 134.2 dispone que *“los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”*.

Ante dicho articulado, existen dos posturas doctrinales diferenciadas. Por un lado, aquellos como Mendizábal Allende<sup>56</sup>, que consideran que el concepto de sector público queda delimitado en el texto constitucional, en un doble sentido. En primer lugar, con una delimitación negativa, el *“sector público”* como opuesto al *“privado”* (artículo 128.2 CE); y en segundo lugar, con un criterio organizativo, ya que el artículo 137 CE dispone que *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”*.

---

<sup>55</sup> LÓPEZ LÓPEZ, M.T. Y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *Lecciones sobre el Sector Público Español*, S.L. Civitas Ediciones, 2000, p.17.

<sup>56</sup> MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: *“La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas”* en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.1, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 85.

Por otro lado, autores como Pascual García<sup>57</sup> señalan que en dicho texto este concepto no queda suficientemente delimitado. Sostiene que, si bien la Constitución se refiere al sector público en varios de sus artículos, no define qué debe entenderse por sector público y que *incluso puede observarse una clara imprecisión en la contraposición que se hace en el artículo 136 entre el Estado y el sector público*.

Ante estas dos posturas, consideramos más acertada la segunda, ya que si bien la Constitución se refiere al sector público en contraposición con el sector privado, no con ello se está determinando el contenido de dicho sector. Para ello, resulta necesario observar cómo se ha configurado este concepto en el resto de nuestro ordenamiento.

En las disposiciones legales posteriores a la Constitución no se establece un único concepto de sector público, sino que a la hora de delimitar su ámbito de aplicación lo definen de manera diferente. Así, además del ya mencionado artículo 4.1 de la LOTCu, encontramos:

1. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), texto jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal, que determina **su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero**.

Su artículo 2, en la redacción anterior a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público, delimitaba el sector público estatal de la siguiente manera: *«A los efectos de esta Ley forman parte del sector público estatal: a) La Administración General del Estado. b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado. c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella. d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes*

---

<sup>57</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control, cit, p.75.

*de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados. e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones. g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado. h) Los consorcios adscritos a la Administración Pública estatal conforme a lo establecido en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común+*

Sin embargo, tras la modificación de dicho artículo por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el sector público estatal queda integrado por *%a) La Administración General del Estado. b) El sector público institucional estatal+*

Este sector público institucional estatal se encuentra delimitado en el apartado segundo de este artículo de la siguiente manera: *%a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en: 1º Organismos autónomos. 2º Entidades Públicas Empresariales. b) Las autoridades administrativas independientes. c) Las sociedades mercantiles estatales. d) Los consorcios adscritos a la Administración General del Estado. e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado. f) Los fondos sin personalidad jurídica. g) Las universidades públicas no transferidas. h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados. i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado+*

2. El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, delimita su ámbito subjetivo en su artículo 3.1, disponiendo que *%orman parte del sector*

*público(i) la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local; (ii) las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social; (iii) los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; (iv) las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100; (v) los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local; (vi) las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades; (vii) las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.; (viii) cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia; (ix) las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.+*

3. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, delimitan de igual manera en su artículo 2 las entidades que integran el sector público: *%a) La Administración General del*

*Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional+*

Este sector público institucional queda definido en el apartado segundo del mismo, en el que se señala que se integra por: *%a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.+*

Observando toda esta normativa, hemos de concluir que todas estas leyes no establecen un concepto único de sector público, salvo la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, que al haber sido aprobadas en fechas más recientes delimitan el mismo concepto. Por ello, resultaría conveniente, dado que la Ley 40/2015 establece el régimen jurídico del sector público, que las leyes que fuesen promulgadas en un futuro adoptasen este mismo concepto, para así ir dotando de uniformidad y coherencia a nuestro ordenamiento.

Recogiendo lo expuesto, la LGP, tras la modificación operada en su ámbito subjetivo por la Ley 40/2015, contiene esta misma concepción pero limitada al sector público estatal al que es de aplicación.

También hemos de señalar que de todas estas leyes, sólo el artículo 2.3 de la LGP incluye a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional dentro del concepto del sector público estatal, en lo concerniente al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero. En este sentido, dispone que *%Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, **forman***



***parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico financiero por esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley. Sin perjuicio de lo anterior, esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.+***

En el artículo 2.3 de la LGP antes citado se plasman las características propias de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional:

- Son órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, como veremos con mayor detalle más adelante.

- Carecen de personalidad jurídica.

- No están integrados en la Administración General del Estado.

- Forman parte del sector público estatal.

A estos mismos órganos se refiere la LGP en su Disposición Adicional decimoséptima al disponer para los ~~%~~***órganos del Estado sin personalidad jurídica+*** que ~~%~~***la aplicación de los preceptos de esta ley se llevará a cabo con respeto a los regímenes presupuestarios especiales*** establecidos a la entrada en vigor de la ley en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en los artículos 6 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, así como en los artículos 107 y 127 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el artículo 10 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social+.

No obstante, los órganos constitucionales y de relevancia constitucional que forman parte del sector público estatal no son Administraciones Públicas a excepción del Consejo Económico y Social. En este sentido, autores como Díez-Picazo y Santamaría Pastor se refieren a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional como *“organizaciones estatales no administrativas”*.

Díez-Picazo<sup>58</sup> fundamenta la existencia de las organizaciones estatales no administrativas en el principio de división de poderes, *“si no en sus versiones clásicas, si al menos en su moderno sentido de órganos estatales diversos e independientes entre sí que se limitan recíprocamente.”*

Dicho autor considera que todas estas organizaciones tienen como característica común la de gozar de un cierto ámbito de autonomía, el cual, por supuesto, no es idéntico en todos los casos. Esta autonomía ha de entenderse como una independencia interna de gestión, cuya finalidad es protegerlas de posibles injerencias de la Administración del Estado.

Por ello, cada una de estas organizaciones cuenta con un aparato burocrático, pequeño en comparación con las Administraciones Públicas, que le aporta los medios personales y materiales necesarios para cumplir con independencia sus funciones. Estos aparatos burocráticos pertenecen indudablemente al Estado, pero no se encuadran entre las Administraciones públicas. Por ello, cada organización estatal no administrativa tiene un régimen jurídico propio, estando regulada por un conjunto de normas particulares.

Como recuerda Santamaría Pastor<sup>59</sup>, las organizaciones estatales no administrativas han experimentado un considerable proceso de ampliación a raíz

---

<sup>58</sup> Díez-Picazo, L.M.: *“El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)”*, *Revista Española de Derecho Constitucional* año 2, núm. 6, septiembre-diciembre 1982.

<sup>59</sup> Santamaría Pastor, J.A.: *“Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”*, *Revista de Derecho Político* núm. 9, 1981, pp. 7 a 20.

de la vigente Constitución de 1978. El mismo autor considera necesario<sup>60</sup> *separar del mundo de las Administraciones independientes a todos los órganos constitucionales o de relevancia constitucional dotados de autonomía o independencia de funcionamiento, pero que no forman parte de las Administraciones Públicas: la autonomía de las Cámaras parlamentarias, del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas son exigencias institucionales del pluralismo, del principio de distribución del poder político y del desempeño necesariamente independiente de determinadas funciones estatales de enjuiciamiento o control. Por ello, no guardan más que una relación lejana con dicho fenómeno*+

En este mismo sentido se ha pronunciado Parada Vázquez<sup>61</sup>, para el que resulta evidente que no todos los órganos que cita la Constitución, al margen del Poder Judicial y del Parlamento, pueden ser catalogados como Administraciones independientes. Así, argumenta los motivos por los que no se consideran como Administración independiente el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado o el Consejo económico y Social.

Hemos de finalizar este apartado señalando que dado que los órganos constitucionales y de relevancia constitucional forman parte del sector público ( en el caso de la Corona como ya hemos señalado en un sentido amplio en relación con el artículo 136.1 de la CE) sería necesario que tales órganos fueran incluidos en el Censo de Entidades del sector público estatal. En el último censo elaborado por el Tribunal de Cuentas a 31 de diciembre de 2015 dichos órganos no figuran salvo el Consejo Económico y Social.

### III. DISTINCIÓN ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL.

---

<sup>60</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol.I, tercera edición, Iustel, pp. 685-686.

<sup>61</sup> PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo público*, Open Ediciones Universitarias, 2014, p. 355.

Concluido en el punto anterior que los órganos constitucionales y de relevancia constitucional se encuentran comprendidos en el ámbito de la fiscalización del Tribunal de Cuentas, pasamos a diferenciar los órganos constitucionales de los de relevancia constitucional. Posteriormente, enumeraremos los órganos que se incluyen dentro de cada categoría.

La noción de órgano constitucional fue implícitamente formulada por Jellinek<sup>62</sup> en 1892 y explícitamente por Santi Romano<sup>63</sup> en 1898.

Jellinek distingue entre órganos constitucionales inmediatos y los mediatos. Los inmediatos son aquellos cuyo establecimiento está regulado en la Constitución; su existencia determina la forma de las asociaciones y su desaparición, o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente; y ejerce sus funciones de forma independiente, de forma que *no pueden estar sometidos jamás al poder de mando de otro órgano de la misma asociación*. Por su parte, los mediatos son aquellos cuyo establecimiento no está regulado por la Constitución y forman parte de otros órganos o están subordinados a ellos.

Romano utiliza un criterio negativo para distinguir a los órganos constitucionales de los órganos administrativos, al considerar que la noción de órgano constitucional es incompatible con la relación de jerarquía y con la de autarquía. Por ello, define a los órganos constitucionales como *aquellos órganos a los que es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del Derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina uno a otro, de una completa independencia recíproca*.

Estas teorías constituyen el punto de partida de posteriores desarrollos. Así, Mazziotti<sup>64</sup> considera como órganos constitucionales aquellos que ejercen en

---

<sup>62</sup> JELLINEK, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1892. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 312.

<sup>63</sup> ROMANO, S.: Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato. Palermo, 1898. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 312.

grado supremo un conjunto de funciones públicas. Este autor define al órgano constitucional como *una organización parcial caracterizada sobre todo por su competencia para ejercer en grado supremo un conjunto de funciones públicas y, en segundo lugar, por su idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los demás órganos dotados de competencias similares; configurado por el ordenamiento en una posición de relativa independencia y paridad respecto a estos órganos*.

En España existen distintos criterios doctrinales a la hora de diferenciar entre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Hemos de partir de las notas diferenciadoras que García de Enterría<sup>65</sup> establece para calificar a un órgano como constitucional:

a) Su creación inmediata por la Constitución, encontrando en ésta sus funciones y su pauta normativa.

b) La independencia de otros órganos.

c) El carácter configurador del Estado concreto constituido.

d) Su indefectibilidad de ese Estado.

A partir de estas características, se pueden agrupar las distintas posturas doctrinales al respecto. Unos, como García Pelayo<sup>66</sup>, se centran en la regulación del *status* del órgano en la propia Constitución, mientras que otros, como

---

<sup>64</sup> MAZZIOTTI, M: I conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato, Giuffrè, Milán, 1972, p. 164. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p. 316.

<sup>65</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. I, núm.1, enero-abril 1981, p. 99.

<sup>66</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *El status del Tribunal Constitucional*, *Revista Española de Derecho constitucional*, vol. I, núm.1, enero-abril 1981, p.13.

Cazorla Prieto<sup>67</sup>, consideran que han de concurrir todas estas características para que un órgano pueda ser calificado como tal.

Centrándose en la creación del órgano por la Constitución, García Pelayo considera que los órganos constitucionales son aquellos que *se encuentran establecidos y configurados directamente por la Constitución, de forma que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como sin embargo ocurre con los órganos de relevancia constitucional, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben *ipsa iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos*. Además su desaparición afectaría a la sustancialidad del sistema constitucional, ya que estos órganos tienen un conjunto de relaciones entre ellos y un cambio de éstos o una desaparición de aquellos, produce un cambio del sistema.

Sin embargo, Cazorla Prieto no considera suficiente la regulación del órgano en la Constitución para que este sea considerado como constitucional, sino que debe reunir las otras anteriormente mencionadas, como su independencia.

No obstante, como pone de relieve Gómez Montoro<sup>68</sup>, el propio Tribunal Constitucional parece poner en duda que las elaboraciones doctrinales sobre la categoría de los órganos constitucionales puedan servir como criterios hermenéuticos. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, en su Fundamento Jurídico Undécimo (en relación con el Consejo General del Poder Judicial), señala *que una autorizada opinión doctrinal entienda que los órganos constitucionales, entre los que se incluye al Consejo, deban venir regulados en sus elementos esenciales, entre los que se incluiría la forma de designación de sus componentes, por la propia Constitución, no implica que del*

---

<sup>67</sup> CAZORLA PRIETO, L.M.: *Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales* en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982, pp. 43 y 44.

<sup>68</sup> GÓMEZ MONTORO, A.J.: El conflicto entre órganos constitucionales, cit., p.323.

*Texto constitucional deban deducirse forzosamente todos estos elementos, cuando basta su simple lectura para comprobar que no regula algunos de ellos. Podrá decirse, en este caso, que la Constitución adolece de un fallo técnico, o que la doctrina citada no es aplicable en ese supuesto, o darse cualquier otra explicación; pero lo que no cabe es integrar un Texto constitucional con una opinión doctrinal+*

En nuestro ordenamiento, la Constitución Española no emplea esta noción. No obstante, sí existen referencias al término *órganos constitucionales* en otras disposiciones. Así ocurre con:

- La disposición adicional primera bis del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Regula el **régimen de contratación** de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos, señalando que *los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer, en su ámbito de contratación, del recurso especial regulado en el Capítulo VI del Título I del Libro I de esta Ley, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en dicho Capítulo.*

- La disposición adicional quinta de la Ley 39/2015 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 40/2015, que contienen la misma regulación sobre la **actuación administrativa** de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos. Ambas disponen que *la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del*

*Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley.+*

- La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contiene continuas referencias a dicho término: en su artículo 2.1.d), al asignar al Tribunal Constitucional el conocimiento de los **conflictos entre dichos órganos**; o en el artículo 10.1.g), al enumerar los asuntos que conocerá el Pleno, entre los que se encuentran, nuevamente, los conflictos entre tales órganos. Siendo el artículo 59.1.c) de esta Ley Orgánica el que menciona específicamente cuáles son los órganos constitucionales que podrán plantear tales conflictos: Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Consejo General del Poder Judicial. La regulación de los mencionados conflictos se contiene en el capítulo III del título IV (artículos 73 a 75).

Teniendo en cuenta que no existe normativa legal que catalogue qué órganos son constitucionales y cuáles son de relevancia constitucional, se enumeran del siguiente modo a los efectos de este trabajo:

Se configuran como **órganos constitucionales**:

1. La Corona, regulada en el Título II de la Constitución (artículos 56 a 65).
2. Las Cortes Generales: El Congreso de los Diputados y el Senado, regulados en el título III de la Constitución (artículos 66 a 96).
3. El Gobierno, regulado en el título IV (artículos 97 a 107). No obstante, por su extensión y dado que ya es objeto de control por el Tribunal de Cuentas, no será objeto de estudio en este trabajo.
4. El Tribunal Constitucional, regulado en el título IX (artículos 159 a 165).



5. El Consejo General del Poder Judicial (CGP), regulado en el artículo 122 de la CE.

Como **órganos de relevancia constitucional** estudiaremos los siguientes:

1. El Consejo de Estado, regulado en el artículo 107 de la Constitución. Ha sido calificado como órgano de relevancia constitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 59/1990, de 29 de marzo, cuyo Fundamento Jurídico Trigésimo Séptimo declara que *“El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la C.E., que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece.”*<sup>69</sup>

2. El Defensor del Pueblo, regulado en el artículo 54 de la Constitución. Es considerado como un órgano de relevancia constitucional por cuanto deriva de modo inmediato de la Constitución, pero su supresión o cambio radical no incidiría sobre la forma de gobierno.

Así lo consideran autores como Varela Suanzes-Carpegna<sup>69</sup> al tratarse de un *“órgano auxiliar de las Cortes Generales, ya que no llevan a cabo una función constitucional creadora de derecho, por lo que no incide en la forma de Estado, dado que las dos actividades que el ordenamiento le encomienda, supervisar la actividad administrativa e interponer los recursos de amparo e inconstitucionalidad, son funciones no creadoras de derecho y, en consecuencia, no constitucionales.”*

3. El Tribunal de Cuentas, regulado en el artículo 136 de la Constitución. La doctrina mayoritaria (Lucas Verdú<sup>70</sup>, García Roca<sup>71</sup> y Cazorla Prieto<sup>72</sup>) lo concibe

---

<sup>69</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 8, mayo-agosto 1983, pp. 64-67.

<sup>70</sup> LUCAS VERDÚ, P.: *Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas* en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 842.

<sup>71</sup> GARCIA ROCA, F.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, 1987, p. 82.

como de relevancia constitucional, al considerar su posición secundaria o auxiliar en el ejercicio de la soberanía, a diferencia de los órganos constitucionales, que participan y contribuyen a dicho ejercicio de forma directa. En este sentido, García Roca, al abordar la cuestión de los sujetos legitimados para plantear un conflicto constitucional de atribuciones, lo incluye entre los órganos de relevancia constitucional, manifestando que el Tribunal de Cuentas *«aunque dotado de algunas funciones necesarias e independientes, posee otras auxiliares de funciones principales y no reúne las características de los órganos constitucionales. Así no participa en la dirección política del Estado ni su composición viene regulada por la Constitución»*

Esta consideración del Tribunal de Cuentas queda corroborada al observarse cómo en el artículo 64 del Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se preveía que el Tribunal Constitucional conocería de los conflictos que opusieran *«al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial o a cualesquiera de estos órganos entre sí»*. Esta disposición encontraba su precedente el artículo 120 de la Constitución de 1931, que establecía, al regular el Tribunal de Cuentas, que *«Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales»*. Sin embargo, posteriormente el Tribunal de Cuentas fue excluido del ámbito de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, no recogándose en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y confirmando con ello su no consideración como órgano constitucional.

No obstante, otros autores como Biglino Campos<sup>73</sup> y Gómez Sánchez<sup>74</sup>, defienden su consideración como órgano constitucional, al señalar que de la

---

<sup>72</sup> CAZORLA PRIETO, L.M.: *«Artículo 136» en Comentarios a la Constitución*, (dir. GARRIDO FALLA, F.), cit., p. 1454.

<sup>73</sup> BIGLINO CAMPOS, P.: *«Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas»*, *Revista de las Cortes Generales* núm. 37.

<sup>74</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: *«Algunas reflexiones sobre la naturaleza constitucional del Tribunal de Cuentas»*, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, 1997, p.p 1451 a 1466.

regulación constitucional sobre el Tribunal de Cuentas se desprenden las siguientes notas:

a) La regulación que el artículo 136 de la Constitución hace del Tribunal de Cuentas es lo suficientemente amplia y determinante para que pueda considerarse que recibe una configuración inmediata y detenida en la Constitución.

b) Este precepto constitucional define al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado; determina básicamente sus competencias: la rendición de cuentas y su obligación de elaborar un informe anual que remitirá a las Cortes; incluyen, en su caso, las infracciones o responsabilidades en que, a juicio del propio Tribunal, se hubiera incurrido; y establece directamente el estatuto básico de sus miembros: la independencia, la inamovilidad y las incompatibilidades aplicables a los Jueces. Finalmente prevé que una Ley Orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

4. El Consejo Económico y Social (CES), regulado en el artículo 131.2 de la Constitución. La consideración del CES como un órgano de relevancia constitucional resulta más controvertida, existiendo distintas posturas doctrinales al respecto.

Cazorla Prieto<sup>75</sup> considera que se trata de un Consejo *de carácter asesor y consultivo, creado por la Constitución para que en su seno se lleve a cabo una participación democrática en la elaboración de los proyectos de planificación y que como tal tiene la condición de órgano de relevancia constitucional, auxiliar del Gobierno, al ser colaborador de él en el campo planificador*.

---

<sup>75</sup> CAZORLA PRIETO, L.M.: *Artículo 136* en *Comentarios a la Constitución*, (dir. GARRIDO FALLA, F.), cit., p. 2224.

Gómez Montoro<sup>76</sup> en cambio no menciona al Consejo entre los órganos de relevancia constitucional cuando los enumera.

No obstante, el Consejo Económico y Social ha dado lugar a distintas posturas doctrinales no sólo en relación con su naturaleza jurídica, sino también sobre si realmente el órgano al que se refiere el artículo 131.2 de la CE es el mismo que ha sido creado por la Ley 21/1991, de 17 de Junio, que lo califica como un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, manifiesta que *«as cuanto menos discutible que el Consejo que prevé la Constitución en ese artículo pueda tener algunas funciones diferentes a aquellas que la propia Constitución otorga, es decir, la institucionalización del asesoramiento del Plan»*.

En esta misma línea se encuentra García-Escudero<sup>77</sup>, quien opina que, si bien el Consejo Económico y Social es configurado como *«un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, ni la Exposición de Motivos de la Ley enlaza directamente este Consejo con el artículo 131 de la Constitución, ni entre sus funciones se encuentra la información sobre los proyectos de planificación»*.

Pese a las dudas expuestas sobre si el Consejo Económico y Social que regula la Ley 21/1991 es o no el órgano previsto en el artículo 131 de la CE, a los solos efectos de este trabajo se incluirá en la categoría de los órganos de relevancia constitucional.

Concluimos este apartado con las consideraciones de dos autores. Por un lado, Díez Picazo<sup>78</sup> considera que *«el concepto de órgano constitucional*

---

<sup>76</sup>GÓMEZ MONTORO, A. J.: El conflicto entre órganos constitucionales, cit, p. 347.

<sup>77</sup>GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, P.: *«Informes previos a la aprobación de proyectos de ley»*, cit., pp. 53 a 71.

<sup>78</sup>DÍEZ PICAZO, L.M.: *«La estructura del gobierno en el Derecho español»*, *Documentación Administrativa* núm. 215, 1988, p. 45.

*adolece de difusos contornos dogmáticos y es, por ello, de escasa utilidad práctica. Antes bien, en la medida en que no es capaz de dar razón de toda la organización constitucional · piénsese que el entero Poder Judicial no es subsumible dentro de esta categoría· , ni tampoco permite identificar un régimen mínimo común a todos los órganos que suelen denominarse constitucionales, el concepto en cuestión, **puramente descriptivo, es profundamente perturbador para una dogmática rigurosa**+*

Por el otro, Pizzorusso<sup>79</sup> afirma que *la utilidad de la **individualización de criterios distintivos de los órganos constitucionales**, o supremos, o soberanos parece más fácil de ser **hallada en** el plano de la ilustración **con fines didácticos o científicos** sobre el sistema de gobierno, **que en el plano de su aplicación a fines normativos**+*

#### IV. ANÁLISIS DE LOS IMPEDIMENTOS AL CONTROL EXTERNO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL.

A continuación se analizan los distintos obstáculos que suelen ser alegados para justificar la no sujeción de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional al control por el Tribunal de Cuentas. Tales impedimentos son:

1. El control externo del Tribunal de Cuentas supone una invasión de las competencias reconocidas a estos órganos.

2. Este control no es posible debido a que no está previsto en la normativa reguladora de dichos órganos (a excepción del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Económico y Social).

3. Este control vulnera la autonomía que se reconoce a estos órganos.

---

<sup>79</sup> PIZZORUSSO, A.: *Organizzazione dei pubblici poteri*+, en Enciclopedia del diritto, vol. XXXI, 1981, p.154. Cita tomada de GÓMEZ MONTORO, A.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, cit., p.322.

### **A. Primer impedimento: Invasión de sus competencias.**

En cuanto al primer de los impedimentos planteados, se ha de afirmar que la atribución al Tribunal de Cuentas de la competencia para fiscalizar las cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional no puede ser interpretada como una invasión de la esfera de competencias de éstos ni como una injerencia indebida en su ejercicio.

Para el ejercicio de las funciones propias de los órganos constitucionales se requiere la utilización de unos recursos económicos de carácter público, es decir, la realización de un gasto público, el cual, por imperativo del artículo 31.2 de la Constitución, debe ajustarse en su programación y ejecución a los principios de eficiencia y economía. Además, dicho gasto debe ser conforme a la legalidad, ya que los órganos constitucionales y de relevancia constitucional están sujetos, como los demás poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico con arreglo al artículo 9.1 de la CE.

Precisamente, el control del sometimiento de la actividad de los órganos en cuestión a los principios de legalidad, eficiencia y economía constituye el contenido de la función fiscalizadora que el artículo 136.1 de la Constitución atribuye al Tribunal de Cuentas.

En cualquier caso, este control se puede ejercer sobre las actividades de estos órganos para observar si se ha cumplido con tales principios en la gestión de sus fondos pero en ningún caso el Tribunal ejerce las competencias propias de aquellos, sino que se limita a comprobar que éste ejercicio se ha llevado a cabo conforme los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

El Tribunal de Cuentas no procede a ejercer las funciones propias de estos órganos. Es decir, no aprueba leyes o no dicta sentencias, por lo que no cabe pensar, por tanto, en una eventual invasión por parte del Tribunal de Cuentas de las atribuciones constitucionales de aquéllos, de la misma forma que los órganos competentes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo no invaden dichas atribuciones cuando conocen de los recursos contencioso-administrativos

interpuestos contra los actos emanados de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en materia de personal y actos de administración.

En efecto, el artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) atribuye a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento *en única instancia, de los recursos contencioso-administrativo contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas de Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley*.

Todo ello nos sirve para concluir que el control por el Tribunal de Cuentas no invade las competencias de los órganos que fiscaliza y, en este caso concreto, de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

#### **B. Segundo impedimento: No previsión en su normativa reguladora.**

El segundo obstáculo con el que se encuentra el Tribunal de Cuentas a la hora de efectuar el control sobre la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional es aquel que señala que dichos órganos (a excepción de la Corona) disponen, con arreglo al artículo 2.3 de la LGP, de los regímenes de control que se establezcan en sus respectivas normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, en la normativa reguladora de cada uno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, a excepción del CGPJ y del CES, no se prevé la sujeción al control por el Tribunal de Cuentas, y sin embargo, todos contemplan el régimen de control interno.

Sin embargo, en relación con dicha argumentación, se han de realizar dos precisiones:

1. El hecho de que las normas de todos estos órganos salvo, las del CGPJ y el CES, no contemplen el control externo por el Tribunal, no impide que se pueda llevar a cabo. Ello se debe a que el artículo 136 de la CE, que consagra la competencia fiscalizadora del Tribunal prevalece sobre las normas reguladoras de dichos órganos en virtud del principio de jerarquía normativa.

2. La previsión de un régimen de control interno en tales órganos no impide, como ya ocurre en el CGPJ y en el CES, que su normativa reguladora contemple el control externo del Tribunal. Ahora bien, dado que ambos controles se han de ejercer sobre cada órgano, la solución más adecuada sería adoptar las medidas de coordinación de ambas actuaciones de manera que se eviten duplicidades y se establezcan mecanismos de colaboración entre ambas instituciones para que ejerzan sus actuaciones de manera más eficiente.

### **C. Tercer impedimento: Vulneración de su autonomía.**

El tercer impedimento que se argumenta es que dicho control vulnera la autonomía reconocida a estos órganos. Esta autonomía se les reconoce en la normativa reguladora de cada uno de ellos. Así:

#### *1. Casa de S.M. el Rey.*

El artículo 65.1 de la Constitución dispone que *El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma*<sup>+</sup>

Este precepto reconoce al Monarca autonomía para la organización y funcionamiento de su familia y de su Casa.

En este sentido, Vacas García-Alós<sup>80</sup>, al estudiar las funciones de la Administración de la Casa del Rey, precisa que *estas funciones evidencian de un*

---

<sup>80</sup> VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español* en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 93. Este autor indica las siguientes funciones de la Administración de la Casa del Rey : *1ª) La regularización de los servicios de gestión de personal de la Casa del Rey, en el particular relativo a*



*lado, la amplia autonomía de que goza la Corona para la gestión y distribución de la dotación presupuestaria con que cuenta y, de otro, que las citadas funciones administrativas conllevan una actividad de organización de los servicios de la Casa del Rey, de nombramiento de diverso personal y de regulación de cuestiones concretas derivadas de dicha gestión que, forzosamente, han de traducirse en la adopción de una serie de actos concretos tales como nombramientos y ceses, y también la adopción de normas internas de funcionamiento, que no son sino ejemplos de una potestad reglamentaria o, si se prefiere, de carácter normativo, que necesariamente ha de residenciarse en la propia Casa del Rey para la adecuada organización de sus servicios internos, así como para su correcto funcionamiento+*

## *2. Cortes Generales.*

*La autonomía de las Cámaras se consagra en el artículo 72 de la Constitución que dispone que %1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta. 2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. 3. Los Presidentes de las*

---

*nombramientos, ceses, adscripciones, provisiones de puestos de trabajo, reconocimientos de derechos, ejercicio de la potestad sancionadora y resolución de recursos y reclamaciones.*

*2ª) La organización de los servicios de infraestructura material, relativos al ejercicio de las funciones que corresponden a la Jefatura del Estado.*

*3ª) La realización efectiva de cuantas actuaciones debe llevar a cabo el Rey en sus relaciones con organismos oficiales y demás actuaciones derivadas del ejercicio de las funciones simbólicas y representativas que tiene encomendadas.*

*4ª) El desempeño de funciones derivadas del régimen interior de la servidumbre de la Familia Real.*

*5ª) La gestión económica y presupuestaria de los gastos derivados de las anteriores funciones, tales como contratación administrativa, ordenación de pagos, planificación financiera y ejecución presupuestaria.+*

*Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.+*

Esta autonomía trata de garantizar la plena independencia del Parlamento en su actuación. Así, García- Escudero<sup>81</sup> señala que son dos los fundamentos de dicha autonomía, *«El primero, mantener la independencia de la organización de los procesos de decisión de la Cámara frente a un poder ejecutivo «expansivo» que tiende a asimilarse a un Parlamento que le es favorable. El segundo, permitir la participación plural de todos los Grupos integrantes de la Cámara en el proceso de formación de la voluntad, sin perjuicio de que en el resultado final prime la decisión mayoritaria. La garantía de los derechos de las minorías y la conservación del principio de la Cámara como órgano deliberante (deliberación de la que ha de obtenerse la voluntad colectiva) frente a la imposición de sus dictados por la mayoría, constituyen el fundamento de la autonomía parlamentaria en el Estado de nuestro tiempo+»*

Atendiendo a la regulación del artículo 72, García- Escudero diferencia las siguientes modalidades de autonomía:

*- La autonomía reglamentaria, la presupuestaria y la de personal, previstas en el apartado 1 de este artículo. La primera otorga a cada una de las Cámaras tiene la facultad de aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento interno. Ello dio lugar a la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y del Reglamento del Senado, Texto refundido de 3 de mayo de 1994.*

*La autonomía de personal, que determina que el personal a su servicio no forma parte de la Administración Pública+*

Finalmente, la autonomía presupuestaria, que analizaremos más adelante.

---

<sup>81</sup> GARCÍA-ESCUADERO, P.: *«Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal+» en Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo IV, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, pp. 415 a 422.

- *La autonomía de gobierno interno, por la que los miembros de cada Cámara eligen a sus respectivos órganos rectores, prevista en el apartado 2.*

- *La autonomía administrativa y de policía del apartado 3, por la que los Presidentes de las Cámaras detentan poderes administrativos, de disciplina y de policía en el interior de sus sedes+.*

Por todo lo anterior, se ha de resaltar que la autonomía reconocida a la Corona y a las Cortes Generales es mucho más amplia que la del resto de órganos constitucionales. En efecto, estos dos órganos son los únicos cuya autonomía está constitucionalmente reconocida, ya que en los demás casos la autonomía únicamente se prevé en sus respectivas normas.

### *3. Tribunal Constitucional.*

El artículo 2.Dos de la LOTC reconoce su potestad reglamentaria disponiendo que *podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», autorizados por su Presidente+.*

Como manifestación de dicha autonomía, se aprobó el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional (ROPTC) por Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal (BOE núm. 185, de 3 de agosto)).

### *4. Consejo General del Poder Judicial.*

El artículo 560.1.16.a) de la LOPJ prevé como atribución del CGPJ *Ejercer la potestad reglamentaria, en el marco estricto de desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en las siguientes materias: a) Organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial+.*

Ello ha dado lugar al Reglamento nº 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 108/1986, de 29 de julio, lo configura en su FJ 7º como un **órgano autónomo**, al señalar que *«Así, las funciones que obligadamente ha de asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un **órgano autónomo y separado**»*

Dicha Sentencia habla de la autonomía del CGPJ respecto del Gobierno. No obstante, Aguiar de Luque<sup>82</sup> afirma que también disfruta de dicha autonomía respecto del Poder Legislativo a pesar de que este participe en la designación de parte de sus miembros, señalando que *«Sin embargo, en la práctica; la definición del CGPJ como «órgano autónomo» se ha revelado como una de las piezas centrales a la hora de definir la posición constitucional de éste en nuestro sistema de división de poderes, por cuanto es esa equidistancia respecto a los restantes poderes y órganos constitucionales donde reside la legitimidad del mismo para fungir como órgano de gobierno del Poder Judicial y contribuir a garantizar la independencia de Jueces y Magistrados. **El CGPJ es así un órgano autónomo, independiente y no subordinado en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, respecto a los poderes legislativo y ejecutivo**, por más que el primero participe decisivamente en la designación de sus miembros y el segundo sea el tradicional titular de las competencias ahora ejercidas por el CGPJ, que, además, sigue manteniendo importantes espacios competenciales en materia de Justicia (muchas de ellos contiguos a las funciones que ejerce el propio Consejo),*

---

<sup>82</sup> AGUIAR DE LUQUE, L.: *«Artículo 122» en Comentarios a la Constitución Española*, (dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.), XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 1879 a 1900.

*lo que incide de modo determinante en las relaciones entre uno y otro órgano, marcadas decididamente por las ideas de rivalidad/ complementariedad.+*

##### *5. Tribunal de Cuentas.*

El artículo 3 de la LOTCu, en su redacción anterior, establecía que *“El Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio+”* Dicho artículo fue modificado por la L.O. 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, para atribuirle potestad reglamentaria en lo atinente a su autoorganización, quedando así su redacción: *“Uno. El Tribunal de Cuentas tiene competencia para todo lo concerniente al **gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio y podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el estatuto de su personal y servicios** dentro del ámbito de la presente ley y de la de ordenación de su funcionamiento. Dos. También podrá dictar reglamentos en desarrollo, aplicación y ejecución de su Ley de Funcionamiento para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar en todo lo relativo al Estatuto del personal a su servicio. Tres. Los Reglamentos deberán ser aprobados por el Pleno y se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado", autorizados por su Presidente+”*

Con esta modificación se le atribuye de manera expresa la mencionada potestad reglamentaria, si bien con anterioridad, dicha potestad podría haberse deducido de la Disposición Final Segunda de su Ley de Funcionamiento que preveía: *“Dentro del plazo de tres meses, contados desde el día de la entrada en vigor de la presente Ley, el Pleno del Tribunal remitirá a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, para su conocimiento, un proyecto de Reglamento de Régimen Interior. Dicha remisión se llevará a cabo, en los mismos términos, cuando se proceda, en su caso, a ulteriores modificaciones de dicho Reglamento+”*

Se ha de tener en cuenta que dicho Reglamento todavía no ha sido aprobado.

## 6. Consejo de Estado.

El artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, posteriormente modificado por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, dispone que *Uno. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Dos. Ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes*+

En virtud de dicha autonomía, se aprobó el Reglamento Orgánico del Consejo por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, posteriormente modificado por Real Decreto 449/2005 de 22 de abril.

Esta autonomía corrobora la opinión de Navarro Caballero<sup>83</sup>, que considera que *para que un órgano consultivo sea eficaz se requiere que su superior jerárquico no pueda influir o condicionar la manifestación de juicio del inferior, de tal manera que se mantenga la independencia de criterios en el órgano considerado*+

## 7. Defensor del Pueblo.

La autonomía e independencia en la actuación del Defensor del Pueblo se garantiza en el artículo 6 de su Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril, al señalar que *El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio*+

Su Reglamento de Organización y Funcionamiento fue aprobado por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta el 6 de abril de 1983, el cual ha sido modificado en diferentes ocasiones por las Resoluciones de las Mesas del

---

<sup>83</sup> NAVARRO CABALLERO, T.: *El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre*+, *Anales de Derecho*, núm. 24, Universidad de Murcia, 2006, p. 24.

Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992; de 26 de septiembre de 2000, y de 25 de enero de 2012.

#### 8. Consejo Económico y Social.

La Exposición de Motivos de Ley 21/1991, de 17 de junio, señala que goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia, recogiendo entre las líneas básicas de configuración del Consejo las siguientes %a) *No se prevé la participación de representantes del Gobierno, dado el carácter del Consejo de órgano consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización. f) Se prevé la presencia de expertos que contribuirá a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socioeconómicos y laborales y desarrollarán su función con independencia. g) El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia*+

El artículo 7.1.4 de dicha Ley recoge como función del Consejo %regular el Régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo de acuerdo con lo previsto en la presente Ley+ Posteriormente, se aprobó por el Pleno su Reglamento de organización y funcionamiento interno de 25 de febrero de 1993.

De toda esta normativa analizada hemos de concluir que, sin tener en cuenta las particularidades propias de cada órgano, todos ellos cuentan con una autonomía de organización y funcionamiento. El reconocimiento de esta autonomía se corrobora con la ya mencionada Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 40/2015 que establece que la actuación administrativa de estos órganos se regirá por lo previsto en su normativa específica.

No obstante, las medidas que estos órganos adopten en relación con su organización y funcionamiento deben respetar, con arreglo al artículo 9.1 y 31.2 de la CE, la legalidad, la eficacia, la eficiencia y la economía. De ahí, que el

control que el Tribunal de Cuentas pueda ejercer sobre la gestión llevada a cabo por estos órganos en virtud de su autonomía no vulnera la misma. El Tribunal, conforme el artículo 9.1 de la LOTCu, ha de ejercer su función fiscalizadora para determinar si esta gestión respeta los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. El Tribunal plasma en sus informes las deficiencias detectadas en la gestión efectuada por dichos órganos y les formula las recomendaciones que considere necesarias, en el sentido de sugerencias y no de imposiciones.

Por ello, la autonomía de dichos órganos no puede ser alegada como defensa de un quebranto de estos principios constitucionales.

Asimismo, las Leyes Orgánicas u ordinarias examinadas en las que se reconocen la autonomía de los órganos estudiados, no pueden prevalecer, en virtud del principio de jerarquía normativa, sobre el mandato constitucional del artículo 136.1, que configura al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Mientras que la Corona y las Cortes Generales gozan de una autonomía reconocida en la propia Constitución. Sin embargo, los preceptos constitucionales que reconocen esta autonomía no contienen previsión alguna en materia de control presupuestario por lo que resulta de aplicación el artículo 136.1 del texto constitucional que atribuye al Tribunal de Cuentas el control que ha de ejercerse sobre las cuentas y la gestión económica del Estado

## CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO.

A. Conforme al artículo 136.1 de la CE, la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas abarca las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público. Deberá en consecuencia entenderse incluido en el **ámbito subjetivo de fiscalización por el Tribunal de Cuentas** los órganos constitucionales y de relevancia constitucional por los siguientes argumentos:



- Todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional forman parte del *%Estado+*, en la medida en que se encuentran integrados en la organización de los poderes del mismo y sus presupuestos se integran en los del Estado.

- Todos ellos, a excepción de la Corona, forman parte del sector público en el sentido del artículo 2.3 de la LGP.

- Mención especial merece la Corona. La necesidad de la sujeción de las cuentas y de la gestión económica de la Casa de S.M. el Rey al control por el Tribunal de Cuentas se deduce de que se trata de un órgano del Estado, como puede desprenderse del artículo 1.3 de la CE, cuando declara que *%la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria+*; del artículo 9.1, que dispone que *%los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico+*; y del artículo 56.1 que señala que *%El Rey es el Jefe del Estado (..)+*. Esta conclusión se confirma al considerar que, si bien la Corona no se encuentra incluida en el concepto de sector público previsto en el artículo 2.3 de la LGP, sí podría entenderse incluida en un sentido amplio del mismo, ateniéndonos a una definición más comprensiva, basada en la contenida en el artículo 136.1 de la CE al determinar el objeto del control por el Tribunal de Cuentas, que incluiría a todos aquellos órganos financiados por los Presupuestos Generales del Estado.

B. El artículo 2 de la LOTCu prevé como función del mismo la fiscalización del **sector público**, definido en su artículo 4.1 mediante la enumeración de los entes que lo integran, entre los que no se encuentran incluidos ni los órganos constitucionales ni los de relevancia constitucional.

No obstante, si la Constitución, en su artículo 136.1, atribuye al Tribunal de Cuentas la función de fiscalizar las cuentas del Estado y del sector público, la Ley Orgánica que la desarrolla, en virtud del principio de jerarquía normativa, ha de respetar esta regulación, debiendo interpretarse con arreglo a la Constitución la enumeración contenida en el artículo 4.1 de la LOTCu.

C. No existe en nuestro ordenamiento jurídico un concepto único de sector público. No obstante, la definición contenida en la LGP, ley que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, incluye a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional contemplados en el apartado 3 de su artículo 2.

D. La Constitución española no emplea la noción de **Órganos constitucionales**. Sin embargo, existen referencias a este término en otras disposiciones (como en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), aunque sólo en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se menciona específicamente cuáles son los órganos constitucionales, en relación con los conflictos constitucionales, a saber, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial.

E. El control por el Tribunal de Cuentas sobre las cuentas y la gestión económica de los citados órganos **no invade sus competencias**. Estos órganos, cuyos presupuestos se integran en los PGE, deben llevar a cabo una gestión de sus fondos conforme a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como a los de legalidad y transparencia. La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas consiste esencialmente en verificar, con arreglo al artículo 9.1 de la LOTCu, que la gestión de tales fondos es acorde a estos principios. El Tribunal refleja en sus informes las deficiencias detectadas y formula las oportunas recomendaciones para la mejora de su gestión, sin interferir en el ejercicio de las competencias de dichos órganos.

F. Las leyes reguladoras de los órganos estudiados no contemplan el control externo del Tribunal de Cuentas sobre sus cuentas y su gestión económica, salvo el caso del CGPJ y del CES. Sin embargo, esta **falta de previsión** no puede

impedir el control por el Tribunal, dado que el artículo 136.1 de la Constitución prevalece sobre la normativa reguladora de tales órganos.

G. El control por el Tribunal de Cuentas **no vulnera la autonomía** reconocida a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

En el caso de la Corona y de las Cortes Generales, la propia Constitución reconoce su autonomía en los artículos 65.1 y 72.1. No obstante, el propio texto constitucional, en su artículo 136.1, atribuye al Tribunal de Cuentas el control que ha de ejercerse, como ya venimos explicando, sobre las cuentas y la gestión económica del Estado. Al no contemplarse en los artículos 65.1 y 72.1 una previsión específica en materia de control presupuestario se considera aplicable el reconocimiento expreso del control por el Tribunal de Cuentas que se efectúa en el artículo 136.1.

**CAPÍTULO TERCERO. AUTONOMÍA Y CONTROL PRESUPUESTARIO EN  
LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA  
CONSTITUCIONAL.**

## I. INTRODUCCIÓN.

Una vez justificado en el Capítulo anterior que la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas abarca a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, en este Capítulo se analiza con mayor detenimiento la autonomía y el control presupuestario de dichos órganos. Para ello, se realiza previamente un análisis meramente descriptivo de cada uno de ellos, sin ánimo profundizar en las distintas posturas doctrinales que puedan existir relacionadas con su normativa y caracteres. Este análisis nos permitirá realizar en el Capítulo Cuarto propuestas de indicadores en las fiscalizaciones operativas que se pretenden realizar sobre tales órganos.

## II. CASA DE S.M. EL REY.

### A. Normativa y caracteres.

Nuestra Constitución, tras la declaración que realiza en su artículo 1.3 de que *la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*, regula a la Corona en su Título II, de los artículos 56 al 65.

Bassols Coma<sup>84</sup> considera que se produce una preeminencia de la Corona respecto de los demás órganos constitucionales dado su carácter de símbolo *de unidad y permanencia* del Estado y de *alta representación del Estado español* en las relaciones internacionales.

La Casa de Su Majestad (S.M.) el Rey, **regulada por** el Real Decreto 434/1988<sup>85</sup>, de 6 de mayo, es definida en su artículo 1.1 como *un Organismo que, bajo la dependencia directa de Su Majestad, tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe*

---

<sup>84</sup> BASSOLS COMA, M.: *Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional*, *Revista de Administración Pública*, núms.100-102. Enero-diciembre 1983, p. 895.

<sup>85</sup> El Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, ha sufrido varias modificaciones como las llevadas a cabo por los Reales Decretos 657/1990, 1033/2001, 1183/2006, 999/2010, 547/2014 y 772/2015, de 28 de agosto.

de Estado+. Se encuentra constituida por la Jefatura, la Secretaría General, el Cuarto Militar y la Guardia Real.

Si bien la Corona es el **órgano constitucional**, se ha de poner de relieve el papel que desempeña la Casa de S.M. el Rey, que se configura como una institución administrativa al servicio de la Corona y que lleva a cabo los cometidos de carácter administrativo y económico regulados en el mencionado Real Decreto. En efecto, su artículo 1.2 dispone que *“Dentro de esta misión general y además de desempeñar los cometidos de carácter administrativo y económico que correspondan, deberá atender especialmente a las relaciones del Rey con los Organismos Oficiales, Entidades y particulares, a la seguridad de Su Persona y Real Familia, así como a la rendición de los honores reglamentarios y a la prestación del servicio de escoltas cuando proceda. Igualmente atenderá a la organización y funcionamiento del régimen interior de la residencia de la Familia Real.”*

La Casa de S.M. el Rey **no se considera integrada en la Administración del Estado**. Sin embargo, el preámbulo del citado Real Decreto advierte que *“aún sin estar integrada en la Administración del Estado, se aplican a su organización y funcionamiento determinados principios y criterios de la misma”*.

En este sentido, Vacas García-Alós<sup>86</sup> califica a la Casa de S.M. el Rey como *“una organización administrativa estatal, independiente de las Administraciones Públicas, aunque coincidente con éstas tanto en lo relativo al significado objetivamente administrativo de su ámbito de actuación, como en lo referente al régimen jurídico de los cauces formales que ha de llevar a cabo para hacer frente a sus distintos y variados cometidos, de apoyo y asesoramiento a la Corona y de organización y gestión interna de cuantos medios y servicios precisa la Jefatura del Estado para el normal y ordinario cumplimiento de las altas funciones que constitucionalmente tiene encomendadas”*.

---

<sup>86</sup> VACAS- GARCÍA ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, cit., p. 204.

Las funciones del monarca y las necesidades de su Familia y Casa, al ser de relevancia pública e institucional, deben sufragarse con cargo a los fondos públicos del Estado. De ahí que el artículo 65 de la Constitución dote a la Corona de **autonomía presupuestaria**. Sin embargo, se trata de una autonomía limitada al uso de los fondos que le sean asignados. En efecto, las Cortes Generales aprueban cada año la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en cuya Sección primera se establece para cada ejercicio -a propuesta del Gobierno- una cantidad global para el organismo "Casa de S.M. el Rey".

Con dicha **dotación** se trata de asegurar que el Jefe del Estado pueda desarrollar su labor con independencia.

Esta dotación inicialmente era conocida con el nombre de *%lista civil+*. Bassols Coma<sup>87</sup> indica que *%en un principio, dicha lista no comprendía propiamente la dotación personal asignada al Rey, sino el conjunto de créditos asignados para sufragar los servicios civiles de la Administración del Estado (personal de la Casa Real, el servicio diplomático y la Judicatura). Sin embargo, en 1830 aparece el concepto de lista civil en la forma que actualmente se conoce; el Rey cedía todas sus rentas hereditarias, a excepción de los derechos del Principado, y el Tesoro Público se hacía cargo de los gastos de la Administración civil (servicio diplomático y Judicatura), asignando al monarca una cantidad para la dotación de la Casa Real y una cantidad para pensiones que, progresivamente, han ido reduciéndose o transfiriéndose al Tesoro Público+*

La mencionada dotación ha sido **recogida en nuestros diferentes textos constitucionales** de la siguiente manera:

---

<sup>87</sup> BASSOLS COMA, M.: *%Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional+*, *Revista de Administración Pública* núms.100-102, enero-diciembre 1983, p. 898 y 899.

- La Constitución de Bayona de 1808 reguló en su título IV, artículos 21 a 24<sup>88</sup>, los aspectos de la dotación personal de la Corona, de los infantes y de la Reina viuda.

- La Constitución de Cádiz de 1812, cuyo artículo 213 establecía que *“las Cortes señalarán al Rey la dotación anual de su casa, que sea correspondiente a la alta dignidad de su persona”*, mientras que establece el artículo 220, *“la dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia de que hablan los artículos precedentes, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado y no se podrá alterar durante él”*.

- En la Constitución de 1837, el artículo 49 disponía que *“la dotación del Rey y de su familia se fijará por las Cortes al principio de cada reinado”*. Esta fórmula también se recogió en la Constitución de 23 de mayo 1845, en su artículo 48, y en la de 6 de junio de 1869, si bien su artículo 76 excluía de la dotación a la Familia del Rey estableciendo que *“la dotación del rey se fijará al principio de cada reinado”*. Así también ocurre en el artículo 57 de la Constitución de 30 de junio de 1876.

- El artículo 67 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 establecía esta dotación para el Presidente de la República, al disponer que *“la Ley determinará su dotación y sus honores, que no podrán ser alterados durante el período de su magistratura”*.

---

<sup>88</sup> Artículo 21 de la Constitución de Bayona de 1808: *“El patrimonio de la Corona se compondrá de los palacios de Madrid, de El Escorial, de San Ildefonso, de Aranjuez, de El Pardo y de todos los demás que hasta ahora han pertenecido a la misma Corona, con los parques, bosques, cercados y propiedades dependientes de ellos, de cualquier naturaleza que sean. Las rentas de estos bienes entrarán en el tesoro de la Corona, y si no llegan a la suma anual de un millón de pesos fuertes, se les agregarán otros bienes patrimoniales, hasta que su producto o renta total complete esta suma.”*

Artículo 22: *“El Tesoro Público entregará al de la Corona una suma anual de dos millones de pesos fuertes, por duodécimas partes o mesadas.”*

Artículo 23: *“Los infantes de España, luego que lleguen a la edad de doce años, gozarán por alimentos una renta anual, a saber: el Príncipe heredero, de 200.000 pesos fuertes; cada uno de los infantes, de 100.000 pesos fuertes; cada una de las infantas, de 50.000 pesos fuertes. El Tesoro Público entregará estas sumas al tesorero de la Corona”* y su artículo 24 señalaba que: *“la Reina tendrá de viudedad 400.000 pesos fuertes, que se pagarán del tesoro de la Corona.”*



- En la actualidad, la dotación de la Corona se regula en el ya mencionado artículo 65.1 de la Constitución de 1978, que establece un sistema que difiere de las anteriores Constituciones en los siguientes aspectos:

1º En los textos anteriores, la dotación se fijaba al principio de cada reinado, mientras que en la Constitución actual se prevé que esta dotación se fije anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, de manera que su cuantía se actualiza anualmente y está sometida a control parlamentario, al aprobar el Parlamento periódicamente la correspondiente partida.

2º Esta dotación tiene carácter global, no existiendo especificación concreta y cuantificada de las respectivas partidas. Con anterioridad, la Ley 1/1978, de 10 de enero, de Presupuestos Generales del Estado para 1978, y la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1979, distinguían entre la Casa de S.M. el Rey y el Servicio de la Casa de S.M. el Rey. Sin embargo, en la Ley 42/1979, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980, desaparece esta distinción, quedando únicamente la Casa de S.M. el Rey.

Como señala Pascual García<sup>89</sup>, *ello supone una exclusión del principio de especialidad cualitativa prevista en el artículo 27.2 de la LGP, ya que la cantidad que se le asigna es global, sin vinculación a fines o programas concretos*+

Análogos preceptos se contienen en **Constituciones europeas**, como las de Bélgica, Dinamarca, Noruega y Holanda, entre otras. Atendiendo a las distintas previsiones que las Constituciones europeas establecen sobre la materia y siguiendo la agrupación que de las mismas realiza Vacas- García Alós<sup>90</sup>, podemos diferenciar:

---

<sup>89</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del Gasto Público: Presupuestación, Ejecución y Control*, cit, p. 303.

<sup>90</sup> VACAS- GARCÍA ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, cit, p. 59 y 60.

1. En primer lugar, aquellas Constituciones como la española (artículo 65), la de Noruega<sup>91</sup> (artículo 75.e) y la holandesa<sup>92</sup> (artículo 40), que disponen que el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, la cual distribuye libremente.

2. En segundo lugar, se situarían aquellos países como Suecia en los que no existe regulación constitucional escrita sobre la asignación a la Corona, pero sí la costumbre constitucional de que dicha asignación anual tenga como respaldo la correspondiente decisión parlamentaria.

3. En tercer lugar, las Constituciones como la belga<sup>93</sup>, en su artículo 89, y la danesa<sup>94</sup>, en su artículo 10, en las que se fija por el Parlamento una dotación única que ha de durar todo el reinado.

Sin embargo, en Gran Bretaña<sup>95</sup> la lista civil desapareció el 1 de abril de 2012, al establecerse un nuevo sistema de financiación, denominado *Sovereign Grant* o Subvención Soberana, que sustituye a dicha lista civil y a las tres Subvenciones (para Viajes, Comunicaciones e Información Real y Mantenimiento de los Palacios Reales) con un único conceder.

---

<sup>91</sup> Artículo 75.e) de la Constitución de Noruega: *Corresponde al Storting ( el Parlamento): Determinar lo que debe pagarse anualmente al Rey para el mantenimiento de su Casa Real y determinar la asignación de la Familia Real que no podrá, sin embargo, consistir en bienes reales.*

<sup>92</sup> Artículo 40 de la Constitución holandesa: *1. El Rey percibirá anualmente, con cargo al Estado, asignaciones conforme a normas que se establezcan por la ley. Esta ley determinará a qué otros miembros de la Casa Real se otorgarán asignaciones con cargo al Estado y regulará las mismas. 2. Las asignaciones percibidas por las citadas personas con cargo al Estado, así como los elementos patrimoniales que se utilicen para el ejercicio de sus funciones estarán exentos de impuestos personales. Además, todo cuanto el Rey o su sucesor presunto adquiera mediante herencia o donación de un miembro de la Casa Real, estará exento de los impuestos sobre las sucesiones, las transmisiones y las donaciones. Podrán otorgarse otras exenciones fiscales por la ley. 3. Las Cámaras de los Estados Generales sólo podrán aprobar los proyectos de ley mencionados en los párrafos anteriores por una mayoría de al menos dos tercios de los votos emitidos.*

<sup>93</sup> Artículo 89 de la Constitución belga: *La ley fijará la lista civil (asignación) del Rey para la duración de cada reinado.*

<sup>94</sup> Artículo 10 de la Constitución danesa: *1. Mediante ley se establecerá la asignación del Rey, mientras dure su reinado. Tal ley determinará también los castillos y otras propiedades del Estado que se pongan a disposición del Rey. 2. Dicha asignación no podrá vincularse a deuda alguna.*

<sup>95</sup> [www.royal.uk](http://www.royal.uk)

La financiación para la Subvención Soberana proviene de un porcentaje de los beneficios de los ingresos de *Crown Estate* (inicialmente fijado en 15%). Si algún año la Reina recibe más dinero del que necesita, el excedente se destinará a reservas. Si las reservas superan el 50% del *Sovereign Grant*, el porcentaje que se paga al Monarca se reducirá lo necesario para ajustar las cifras.

### **B. Autonomía presupuestaria.**

A diferencia del análisis que realizaremos con posterioridad en el resto de órganos constitucionales, en la dotación de la Casa de S.M. el Rey no existe como tal una fase de elaboración, ejecución, liquidación y control similar a las que constituyen el ciclo presupuestario de aquellos órganos.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3.1 del citado Real Decreto 434/1988, corresponde al Jefe de la Casa formular la propuesta de presupuesto de la Casa de S.M. el Rey.

Una vez aprobada en los PGE la cantidad global a que se refiere el artículo 65.1 de la Constitución el Secretario General, conforme al artículo 4.2 del Real Decreto, confecciona el proyecto del presupuesto propio de la Casa, con arreglo a los principios de rigor economía y eficiencia. A continuación lo eleva al Jefe de la Casa para su aprobación por S.M. el Rey. Este presupuesto adopta la clasificación económica de los Presupuestos Generales del Estado, recogida en la correspondiente Orden del Ministerio de Hacienda. Con estos criterios, se presenta la distribución de las diferentes partidas del presupuesto de la Casa de S.M. el Rey.

Al igual que en el resto de órganos estudiados, la aprobación de su presupuesto tiene lugar al incluirse en la sección 01 de los Presupuestos Generales del Estado, a través de la aprobación por las Cortes Generales de la Ley de Presupuestos<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> En el tratamiento presupuestario de la Casa del Rey, la explicación del gasto es la siguiente:

Una vez aprobado, corresponde al **Secretario General**, conforme al artículo 4.2 del Real Decreto, (i) ordenar los pagos; (ii) elevar al Jefe de la Casa las cuentas anuales formuladas por la Unidad de Administración, Infraestructura y Servicios; y (iii) cuidar de que tanto las operaciones económicas, las liquidaciones e ingresos en la Hacienda Pública y Seguridad Social, y los diversos tributos y cotizaciones sociales se realicen con los mismos criterios que los empleados por la Administración del Estado. Al **Jefe de la Casa de S.M. el Rey**, corresponderá por su parte, con arreglo al artículo 3 de dicho Real Decreto, (i) disponer los gastos propios de los servicios de la misma dentro del importe de los créditos autorizados y en la cuantía reservada a su competencia por determinación de S.M. el Rey; (ii) firmar los contratos relativos a asuntos propios de la Casa; y (iii) aprobar las cuentas anuales correspondientes a la liquidación de cada ejercicio económico.

Una vez analizada la dotación de la Casa de S.M. el Rey, hemos de concluir que la autonomía presupuestaria de la Corona no es equiparable con la del resto de los órganos que estudiaremos a continuación. En efecto, se trata de una autonomía reconocida directamente en el artículo 65 de la Constitución; (ii) limitada a la consignación presupuestaria fijada en los PGE de cada año; (iii) tiene un carácter global, por lo que no está vinculada a fines o programas concretos; y (iv) es distribuida libremente por el Monarca. Por ello, su ciclo presupuestario, como acabamos de estudiar, presenta particularidades con respecto del resto de los órganos constitucionales, si bien, al igual que los demás órganos su presupuesto es aprobado por las Cortes Generales con la aprobación de los PGE.

---

- Sección 01: Casa de Su Majestad del Rey

-Programa 911M: Jefatura del Estado

- Capítulo 4: Transferencias corrientes

- Artículo 48: A familias e instituciones sin fines de lucro

- Concepto 480: A S.M el Rey, para el sostenimiento de su Familia y Casa.

### C. Control interno.

Examinada la autonomía se ha de observar el control existente en esta institución, para lo que se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.3 del Real Decreto 434/1988. Este artículo, en su redacción originaria, disponía que *%Directamente dependiente del Jefe de la Casa existirá una Oficina, como órgano de apoyo y asistencia inmediata, cuyo titular tendrá la consideración de personal de Dirección y a la que podrán incorporarse hasta cinco miembros, como personal técnico de asesoramiento+*

Esta redacción dio lugar a que se planteara la posibilidad de que la Casa de S.M. el Rey pudiera someterse a control.

Así, Díez Picazo<sup>97</sup>, apoyándose en la declaración de inviolabilidad del monarca que realiza el artículo 56.3 de la Constitución, defendía un único control preventivo encargado de verificar aspectos formales del gasto público, señalando que *%Si la dotación es un efecto global y distribuida libremente por el Reyõ .. sólo cabe el control preventivo en el momento de ordenación del pago a cargo del Director General del Tesoroõ .., éste debe limitarse a verificar los requisitos formales: que la ordenación del gasto haya sido hecha por el jefe de la Casa del Rey y que no exceda a la cuantía de la dotación.+*

Por el contrario, Fernández Miranda<sup>98</sup> defendía la existencia de un único control pero de carácter parlamentario, ejercido en el momento de la aprobación de los Presupuestos. Así, declara que *%la Corona goza de una amplia autonomía, garantizada por la Constitución sobre la gestión y distribución de la dotación, de forma que el único control existente es el ejercido por el Parlamento, al aprobar la dotación, incluida como fondo consolidado en los Presupuestos Generales del Estado; su distribución es libre para el Rey y su ejecución corresponde al Jefe de Su Casa. También podría señalarse la existencia de una valoración política sobre*

---

<sup>97</sup> DÍEZ PICAZO, L.M.: *%El régimen jurídico de la Casa del Rey+*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, núm. 6, septiembre-diciembre 1982, p. 127.

<sup>98</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: *%La dotación de la corona. La Casa del Rey+*, *Revista de Derecho Político* núm. 33, 1991, p. 134.

*la oportunidad y adecuación de la propuesta de presupuesto presentada anualmente por el Jefe de la Casa y que vuelve a incidir en esa autoridad que puede llegar a tener un Monarca parlamentario por su trayectoria personal+*

Mientras que Vacas García-Alós<sup>99</sup> defendía la posibilidad y la conveniencia de mayores controles sobre la gestión de dicha dotación, al considerar que *la inviolabilidad regia no debía suponer ausencia absoluta de control jurídico de la actuación administrativa desplegada por una unidad administrativa de apoyo al Monarca, como es la Casa del Rey, de igual forma que, la proclamación constitucional de la inviolabilidad de las Cortes Generales recogida en su artículo 66.3, no impide que la actuación de índole administrativa desempeñada por las Mesas de las Cámaras pueda estar sometida a control jurisdiccional+*

Finalmente en el año de 2007, mediante el Real Decreto 1106/2007, de 24 de agosto, se creó el cargo de Interventor de la Casa de S.M. el Rey, que asumió el control de la gestión económica, financiera, presupuestaria y contable, cumpliendo su función con arreglo a los mismos criterios que se utilizan en la Administración Pública.

El Real Decreto 999/2010, de 5 de agosto, de modificación del Real Decreto 434/1988, dotó de soporte normativo a las tareas de control de orden económico que venía realizando el Interventor de la Casa de S.M. el Rey sobre el presupuesto anual de ese organismo. Para ello, se modificó el artículo 3.3 del Real Decreto, que quedaba redactado de la siguiente manera: *Dependerá directamente del Jefe de la Casa la Oficina de Intervención, a cuyo frente estará un Interventor que ejercerá las funciones de control de la gestión económico-financiera, presupuestaria y contable conforme a las técnicas empleadas en la Administración del Estado. Tras la liquidación de cada ejercicio económico, elevará al Jefe de la Casa un informe resumen de los emitidos durante el año, expresivo del grado de eficacia lograda en su actividad de control.+*

---

<sup>99</sup> VACAS- GARCÍA ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, cit., p. 117.

Además de la figura del interventor, el 28 de julio de 2014 el Monarca estableció una serie de criterios de actuación de los miembros de la Familia Real y de las actividades de la Casa de S.M.<sup>100</sup> En ellos se incluyó el criterio 2.5 relativo a la fiscalización interna y externa de las Cuentas de la Casa de S.M. el Rey, según el cual: *«Sin perjuicio de los controles internos, se considera oportuno que las cuentas de la Casa de S.M. el Rey sean sometidas anualmente a una auditoría externa. **Dada la naturaleza de la Casa, se estima conveniente que dicha auditoría externa sea llevada a cabo por la Intervención General del Estado que tiene encomendadas, entre otras responsabilidades, funciones de auditoría del sector público.**»*

Con la finalidad expuesta, se formalizó el 18 de Septiembre de 2014 un Convenio de Colaboración con la Intervención General del Estado para la realización de informes de auditoría, que comenzaría en el ejercicio económico de 2015.

Como se recoge en este Convenio, *«la IGAE aplicará las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas por Resolución de 1 de septiembre de 1998, y las Normas Técnicas de Auditoría dictadas en su desarrollo que resulten de aplicación»*. En el año 2015 se aprobó el Plan de Contabilidad de la Casa de S.M. el Rey inspirado en el Plan General de Contabilidad Pública vigente.

El trabajo de auditoría se lleva a cabo por la Oficina Nacional de Auditoría, cuyo Director designa al responsable y al equipo de trabajo encargado de realizarlo, integrado por funcionarios Interventores y Auditores del Estado, así como por Técnicos de Auditoría y Contabilidad destinados en dicho órgano.

La Casa de S.M. el Rey pone a disposición de la IGAE las cuentas anuales, formuladas de acuerdo con el marco contable aplicable, antes de 31 de marzo del ejercicio siguiente al auditado.

---

<sup>100</sup> [www.casareal.es](http://www.casareal.es)

Como resultado de la ejecución del trabajo, la IGAE emite un informe de auditoría, cuyo destinatario será el Jefe de la Casa de S.M. el Rey, y cuya elaboración se sujeta a la Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidos por la IGAE, aprobada por Resolución de 11 de noviembre de 2013, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias en el formato del informe.

La IGAE debe entregar su informe de auditoría en el plazo máximo de tres meses desde que disponga de las cuentas anuales formuladas por la Casa de S.M. el Rey.

En la formulación y aprobación de las cuentas anuales, que se refieren a la ejecución y liquidación de las dotaciones presupuestarias incluidas en la Sección 01 %Casa de Su Majestad el Rey+de los Presupuestos Generales del Estado, se aplican, con las adaptaciones que resulten necesarias derivadas de la configuración constitucional de la Casa de S.M. el Rey, los principios presupuestarios y contables previstos en la LGP para las entidades integrantes del sector público administrativo.

Se analiza a continuación el único informe de la Intervención emitido hasta el día de hoy, correspondiente al ejercicio 2015, año en que como ya hemos señalado se acordó que se iniciaría dicha intervención. El informe se muestra favorable sobre el adecuado cumplimiento de la legalidad vigente y de los procedimientos aplicables en relación con la gestión de las actividades económicas, presupuestarias y contables llevadas a cabo por la Unidad de Administración, Infraestructura y Servicios, extrayendo del mismo las siguientes conclusiones:

1. Se efectúa una fiscalización de gastos de personal, %sobre las nóminas mensuales comprensivas de las retribuciones devengadas tanto por los miembros de la Familia Real, como las que corresponden al personal de alta dirección, de dirección y el personal laboral de la Casa de S.M. el Rey así como de los complementos asignados a otro personal que presta servicio en la Casa. Las



comprobaciones mensuales se han efectuado mediante la verificación del soporte documental de las operaciones, el examen de los documentos justificativos de las variaciones en nómina y de los expedientes de personal. En todos los casos, las retribuciones incluidas son conformes con la normativa vigente, se encuentran debidamente justificadas y cuantificadas y se han aplicado los pertinentes descuentos y retenciones.+

2. Se lleva a cabo una fiscalización del resto de partidas Presupuestarias: %la fiscalización se ha realizado sobre el examen de los expedientes de gasto tramitados por la Unidad de Administración, Infraestructura y Servicios susceptibles de producir obligaciones o gastos de contenido económico. Además de las verificaciones específicas realizadas sobre cada expediente, tendentes a comprobar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos por la normativa aplicable, se ha podido comprobar la existencia de crédito adecuado y suficiente a la naturaleza del gasto que se pretende contraer, así como la competencia del órgano al que se propone la autorización del gasto u obligación+.

3. Finalmente, se desarrollan también otras actuaciones de control, como la verificación del Balance de Saldos rendido trimestralmente por la Unidad de Administración, Infraestructura y Servicios; la verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a la institución; el seguimiento de la ejecución presupuestaria; y la comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.

#### **D. Control externo.**

##### *1. Función fiscalizadora.*

En primer lugar, se ha de hacer referencia al sistema de control al que está sometido la *Sovereign Grant* de la Corona Británica, al tratarse de un ejemplo de transparencia en la gestión de los fondos de una Casa Real.

Conforme al Acuerdo marco relativo a dicha subvención soberana<sup>101</sup>, el nuevo sistema lleva aparejada la introducción de un control mucho más exigente de las cuentas de la Monarquía británica, que son auditadas por el Controlador y Auditor General y sometidas también a la inspección plena por parte de la Oficina Nacional de Auditoría y de la Comisión de Cuentas Públicas de los Comunes. También se prevé que el Controlador y Auditor General puede realizar controles de eficacia, eficiencia y economía sobre la gestión de esta subvención soberana, teniendo acceso incluso a documentos relevantes.

En España, el Tribunal de Cuentas ya ejerce cierto control sobre la Casa de S.M. el Rey, ya que en los PGE, además de la dotación del artículo 65 de la Constitución que figura en su sección 01, existen otras dotaciones que contribuyen a la actividad de la Casa del Rey. Así ocurre con la Guardia Real (Ministerio de Defensa), el Patrimonio Nacional (Ministerio de la Presidencia); viajes oficiales (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación); parque móvil (Ministerio de Hacienda) o su seguridad (Ministerio del Interior) entre otras.

Estas dotaciones son objeto de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, ya que los responsables de la gestión de tales fondos son los correspondientes departamentos ministeriales u organismos a cuyo favor se consigna en los Presupuestos la dotación para financiar la realización de las actuaciones que a cada uno de ellos compete.

Así, con la fiscalización de estas dotaciones, el Tribunal de Cuentas controla, aunque sea indirectamente, la utilización de una parte de los fondos con los que se sostiene la Jefatura del Estado.

Sobre dicho control existen distintas posturas doctrinales al respecto. Por un lado, autores como Díez Picazo<sup>102</sup> consideran que el Tribunal de Cuentas no tiene competencia para fiscalizar la gestión económica-financiera y contable de la Casa

---

<sup>101</sup> [www.royal.uk](http://www.royal.uk)

<sup>102</sup> DÍEZ PICAZO, L: %El régimen jurídico de la Casa del Rey+, *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit., p. 117.

del Rey, *%dado que dicha competencia, en virtud de los artículos 2.a) y 4.1 de la Ley Orgánica 2/1982 se limita a la fiscalización de la actividad económica-financiera del sector público y la Casa del Rey no se incluye en la enumeración de entidades que integran el sector público del artículo 4 de dicha Ley Orgánica+.*

Esta misma postura la mantiene Fernandez Miranda<sup>103</sup> pero con distinta argumentación, al señalar que: *%Respecto a un posible control sucesivo por parte del Tribunal de Cuentas, éste no puede existirõ porque el Rey, por expreso mandato constitucional puede distribuir libremente la dotación recibida, lo que es incompatible con el tipo de control ejercido por el Tribunal de Cuentas, que se dirige al examen de los aspectos materiales del gasto público. La única obligación contable, por parte de la Casa, consiste en la función que corresponde al Secretario general, de llevar una contabilidad interna que permita al Jefe de aquélla elaborar el presupuesto que presentará al Parlamento.+*

Desde la postura contraria, Vacas-García Alós<sup>104</sup> defiende la competencia del Tribunal para controlar la dotación de la Casa Real, al considerar que *%actuaciones tales como la ordenación de pagos, el cumplimiento contractual de la gestión financiera inherente a una determinada contratación de medios materiales, la habilitación de medios personales, la gestión económica derivada del régimen interior, la programación y ejecución presupuestaria y, en general, cualesquiera otras conducentes a la dirección, coordinación y gestión de los servicios económicos, son cuestiones que por su significado y por su naturaleza no pueden sustraerse de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas+.*

A ello añade este autor<sup>105</sup> que *%De igual forma que el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional es susceptible de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, y en su caso, de hipotético control jurisdiccional contable,*

---

<sup>103</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: *%La dotación de la corona. La Casa del Rey+*, cit., p. 134.

<sup>104</sup> VACAS- GARCÍA ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, cit., p. 188.

<sup>105</sup> VACAS- GARCÍA ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, cit., p. 172.

*entendemos que de la misma manera, otra institución administrativa al servicio de la Corona, como es la Casa de S.M. el Rey, no puede estar exenta de esa actividad fiscalizadora y, en términos teóricos y doctrinales, de ese supuesto control jurisdiccional+*

## *2. Función Jurisdiccional.*

Este trabajo se centra en el control externo del Tribunal de Cuentas en su vertiente fiscalizadora. No obstante, en el caso de la Casa de S.M. el Rey consideramos conveniente por su especialidad hacer una breve referencia sobre la competencia jurisdiccional del Tribunal, determinando la naturaleza de los fondos públicos de su dotación y quién, en su caso, resultaría responsable contable dada la inviolabilidad del Monarca.

La competencia del Tribunal de Cuentas para ejercer el control jurisdiccional contable sobre la gestión económica-financiera y contable de la Casa del Rey resulta de una interpretación conjunta de los artículos 2.b)<sup>106</sup>, 15.1<sup>107</sup>, 38.1<sup>108</sup> y 42.1<sup>109</sup> de la LO 2/1982, así como el artículo 49.1<sup>110</sup> de la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora del Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Estos preceptos se

---

<sup>106</sup> Artículo 2.b) de la LO 2/1982: *El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.+*

<sup>107</sup> Artículo 15.1 de la LO 2/1982 : *El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.+*

<sup>108</sup> Artículo 38. 1 de la LO 2/1982: *El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.+*

<sup>109</sup> Artículo 42.1 de la LO 2/1982: *Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución.+*

<sup>110</sup> Artículo 49.1 de la LO 2/1982: *La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Sólo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable.+*

refieren a caudales y efectos públicos, y obviamente, la dotación económica de la Casa del Rey está constituida por fondos de tal carácter.

Para alcanzar esta última determinación es necesario acudir a la jurisprudencia que delimita el concepto de caudales y efectos públicos. Así, en el Auto de 24 de julio de 1992, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en el que se debatía si ciertos fondos de una residencia militar tenían el carácter de públicos, se afirma que *“todos estos sumandos no tienen naturaleza jurídica de caudales públicos, ya que ninguna de las aportaciones reseñadas procede de los Presupuestos del Estado, dándose las circunstancias, además, de que el dinero recaudado no se sitúan en cuentas oficiales sometidas a los controles legalmente establecidos, ni existe órgano a quien deban someterse para su fiscalización las cuentas procedentes de la inversión de estas cantidades, bastando tan sólo con un simple VºBº del Director de la indicada Residencia”*. En relación con otras partidas, dicho auto señala que *“no tiene el carácter de fondos del Tesoro Público- o públicos en sentido estricto- los de naturaleza presupuestaria, ya que ni los custodia el Tesoro, ni sus disponibilidades ni variaciones se sujetan a intervención ni al régimen de la contabilidad pública, conforme a los artículo 13 y 107 de la Ley General Presupuestaria”*.

De esta resolución se desprende, a *sensu contrario*, que para que un fondo o caudal tenga la condición de público debe reunir los siguientes requisitos: (i) que proceda de los Presupuestos del Estado; (ii) que se sitúe en cuentas oficiales sometidas a controles legalmente establecidos y susceptibles de fiscalización pública; y (iii) que de un modo efectivo estén incorporados al patrimonio público, tras el cumplimiento de las correspondientes formalidades prescritas.

En base a estos requisitos, resulta claro que los fondos de la Casa del Rey tienen naturaleza jurídico pública, ya que:

- Por un lado, son fondos procedentes de los PGE.

- Por otro, se encuentran situados en cuentas oficiales sometidas a controles legalmente establecidos y susceptibles de fiscalización pública. El

criterio 2.6 de actuación de los miembros de la Familia Real y de las actividades de la Casa de S.M. el Rey, señala que *“Sin perjuicio de dar cumplimiento a las obligaciones que disponga la Ley en esta materia, se presentarán y publicarán anualmente las Cuentas de la Casa de S.M. el Rey, acompañadas del Informe de Auditoría externo y una Memoria de las actividades institucionales desarrolladas por la Familia Real.”*

Corresponde al Secretario General elevar al Jefe de la Casa las cuentas anuales formuladas por la Unidad de Administración, Infraestructura y Servicios y al Jefe de la Casa de S.M. el Rey aprobarlas.

Una vez determinada la naturaleza de los fondos públicos de la dotación de la Casa de S.M. el Rey, se plantea la cuestión de **quién ha de ser declarado responsable** de dicha gestión.

Para resolver esta cuestión partimos de la declaración de inviolabilidad del Rey, proclamada en el artículo 56.3 de la Constitución, según el cual *“La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65. 2.”* Este artículo únicamente libera del refrendo a los actos del artículo 65.2 en relación con el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su Casa; no obstante, también debemos considerar libres del mismo los actos que el Monarca realiza en virtud del artículo 65.1, es decir, los actos por los que distribuye la dotación presupuestaria fijada para el sostenimiento de su Familia y Casa.

Existen distintas posturas diferenciadas sobre la responsabilidad. Por un lado, Díez-Picazo<sup>111</sup> entiende que se debe diferenciar entre aspectos externos e internos. Para los *ad extra* es competente y responsable el Jefe de la Casa; para los *ad intra*, el Rey es libre para distribuir la dotación como estime oportuno.

---

<sup>111</sup> DÍEZ PICAZO, L.M.: *“El régimen jurídico de la Casa del Rey”*, cit., p. 126-127.

Vacas . García Alós<sup>112</sup> considera que el Jefe de la Casa del Rey ha de ser el responsable, como ordenador de gastos que es, de la gestión económica-financiera, presupuestaria y contable de la Administración Real.

Mientras que Ortega Carballo<sup>113</sup> afirma que *parece discutible la responsabilidad del Jefe de la Casa del Rey ya que este es el ordenador de gastos pero siempre bajo el mandato del Rey que es el que dispone libremente la distribución de la dotación, de forma que el Jefe de la Casa ordena los gastos de una manera instrumental, puesto que carece de una verdadera autonomía para ello, al seguir las órdenes del Rey*.

Teniendo en cuenta todas estas posturas, hemos de concluir que si bien la declaración de inviolabilidad del Monarca impide que este pueda ser declarado responsable de los gastos que hayan sido ordenados por él, no ocurre lo mismo respecto de los gastos ordenados por el Jefe de la Casa de su S.M. el Rey. Por lo tanto, los gastos que para el sostenimiento de la Casa Real sean ordenados por el Jefe de la misma pueden ser objeto de fiscalización y, en su caso, de la actuación jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, pudiendo ser declarado responsable al tratarse de gastos comprendidos dentro del ámbito de su capacidad de decisión, como ocurre con cualquier otro gestor de fondos públicos.

## II. LAS CORTES GENERALES: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO.

### A. Normativa y caracteres.

La Constitución dedica su Título III a las Cortes Generales (artículos 66 a 96). El artículo 66.1 de la Constitución declara que *Las Cortes Generales representan*

---

<sup>112</sup>VACAS- GARCÍA ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, cit., p. 102.

<sup>113</sup> ORTEGA CARBALLO, C.: *Artículo 65* en *Comentarios a la Constitución Española*, (dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.), XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 1302-1309.

*al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado+*

Esta **normativa** se completa con los Reglamentos de las Cámaras: el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 y el Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, no habiéndose aprobado todavía un Reglamento de las Cortes Generales, como se encuentra previsto en el artículo 72.2 de la Constitución, que dispone *%Las Cámaras se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara+*.

Existen algunas normas interpretativas o supletorias del Reglamento y acuerdos de la Mesa del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras en reunión conjunta, de las que interesan al objeto de este trabajo:

- Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 1 de marzo de 1984, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

- Normas sobre compensaciones y retribuciones extraordinarias de los funcionarios de las Cortes Generales, aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión conjunta de 21 de septiembre de 1992.

- Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, aprobadas por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014.

- Normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago, aprobadas por Acuerdo de la Mesa del Congreso en su reunión de 17 de noviembre de 2008, y modificadas por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 6 de septiembre de 2016.

- Resolución de 21 de diciembre de 2010, adoptada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.



-Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

Como **caracteres fundamentales** de las Cortes Generales hemos de destacar las siguientes: su representatividad, su carácter bicameral imperfecto, su inviolabilidad y su autonomía.

1. Su **representatividad**. El artículo 23.1 de la CE reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos.

Las Cortes Generales representan al pueblo español, configurándose como un poder constituido, sujeto a la Constitución.

2. Su carácter **bicameral imperfecto**.

**Bicameral**, al estar formada por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado. El artículo 68.1 de la Constitución dispone que el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, que son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo el artículo 162.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, el que determina el número de 350 diputados. Por su parte, el artículo 69 del texto constitucional define al Senado como la Cámara de representación territorial, siendo elegido los senadores por un período de cuatro años igualmente.

Nuestro bicameralismo tiene razones históricas ya que a lo largo de nuestra historia constitucional han existido Cortes bicamerales con la sola excepción de las Constituciones de 1812 y de 1931, que optaron por el unicameralismo.

Entre las Constituciones españolas que contemplaban Cortes bicamerales se encuentran<sup>114</sup>:

- La Constitución de Bayona de 1808 regulaba en su Título IX a las Cortes (artículo 61 al 86). El primero de ellos disponía que *“Habrá Cortes o Juntas de la Nación, compuestas de 172 individuos, divididos en tres estamentos, a saber: El estamento del clero. El de la nobleza. El del pueblo. El estamento del clero se colocará a la derecha del Trono, el de la nobleza a la izquierda y en frente el estamento del pueblo.”*

- La Constitución de 1837, en la que la Cámara Alta adoptó el nombre de Senado y la Baja el de Congreso de los Diputados, denominaciones que se mantuvieron en las restantes constituciones del siglo XIX (1845, 1869, 1873 y 1876).

- El artículo 13 de la Constitución de 1837 declaraba que *“Las Cortes se componen de dos cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de Diputados”*. Dicha declaración fue recogida posteriormente en el artículo 13 de la Constitución de 23 de mayo 1845, en el artículo 38 de la Constitución de 6 de junio de 1869 y en el artículo 19 de la Constitución de 30 de junio de 1876.

- La Constitución de 1876 y las Cortes bicamerales estuvieron vigentes hasta 1923, año en que se instauró la Dictadura del General Primo de Rivera.

- En la Ley de 4 de enero de 1977, para la Reforma Política, reaparece el Parlamento bicameral, al disponer su artículo 2.1 que: *“Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.”*

Las nuevas Cámaras elegidas el 15 de junio de 1977 se encargaron de debatir y aprobar la nueva Constitución de 27 de diciembre de 1978, dando lugar al ya mencionado artículo 66.1, en el que se regula nuestro Parlamento bicameral.

---

<sup>114</sup> [www.senado.es](http://www.senado.es)

Por otro lado, las Cortes unicamerales se contemplaban en el artículo 27 de la Constitución de Cádiz de 1812 que disponía que *“las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”*. El artículo 51 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 preveía por su parte que *“la potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados”*.

Varela Suanzes-Carpegna<sup>115</sup> indica que *“Si ahora centramos nuestra atención en la historia constitucional española, comprobamos que fue el modelo unicameral francés<sup>116</sup> de 1791 el que se introdujo en la Constitución de 1812, cuyos principales redactores rechazaron expresamente el modelo bicameral británico, al considerarlo demasiado conservador y poco adecuado al igualitarismo surgido a resultas de la Guerra de la Independencia, sin que se plantearan nunca seguir el modelo de los Estados Unidos, sólo defendido en parte por el grupo de diputados americanos presentes en nuestras primeras Cortes Constituyentes”*.

**Imperfecto**, al no existir una equiparación absoluta entre ambas Cámaras, pues se produce una prevalencia del Congreso sobre el Senado.

Esta prevalencia también se produce en otros parlamentos. Cabe destacar:

- El Parlamento francés, compuesto por el Senado y la Asamblea Nacional, ostentando ambos el poder legislativo. No obstante, la Constitución atribuye a la Asamblea Nacional cierta primacía en el proceso legislativo. La Asamblea Nacional vota y propone las leyes, conjuntamente con el Senado. Si un proyecto o proposición de ley es rechazado por el Senado, el texto vuelve a la Asamblea para ser enmendado. Si el desacuerdo persiste, se crea una comisión

---

<sup>115</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *“La reforma constitucional del Senado”*, *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 17, 2006, pp. 143-168.

<sup>116</sup> En Francia, la Constitución francesa de 1791 estableció un Parlamento unicameral, posteriormente se modificó y adoptó el actual sistema parlamentario bicameral, en el que el Parlamento está compuesto por el Senado y por la Asamblea Nacional.

parlamentaria mixta, compuesta de 7 diputados y 7 senadores, para establecer un nuevo texto con más posibilidades de ser aprobado. Cuando no se llega a ningún acuerdo, es la Asamblea Nacional la que aprueba el texto en los términos decididos por sus diputados.

- El Parlamento británico se compone de dos Cámaras: la de los Lores y la de los Comunes. Inicialmente ambas Cámaras tenían las mismas competencias, pero en la actualidad destaca la primacía de la Cámara de los Comunes al ser la principal fuente de iniciativa legislativa, mientras que la Cámara de los Lores actúa generalmente como Cámara revisora, proponiendo enmiendas y pudiendo incluso demorar la sanción (pero no vetar) de cualquier proyecto de ley. A su vez, la Cámara de los Comunes ostenta el control político del Gobierno, el cual se forma y se mantiene debido a la relación de confianza que tiene con ella.

- El Congreso de Estados Unidos se encuentra compuesto por dos Cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado, que ejercen las distintas competencias que les atribuye la Constitución. Como recoge Varela Suanzes-Carpegna<sup>117</sup>, su Constitución atribuye el poder legislativo a las dos Cámaras que componen el Congreso, *aunque la Cámara de Representantes ostenta una clara primacía sobre el Senado en la aprobación de los Presupuestos. En contrapartida, al Senado corresponde ratificar los Tratados Internacionales y determinados nombramientos de altos cargos de la Administración, entre ellos el de los Secretarios de Estado. En lo que concierne al control del ejecutivo, es preciso recordar que, dado el sistema presidencialista que establece la Constitución de 1787 · con un Presidente, elegido por el cuerpo electoral, al que no se permite disolver ninguna de las Cámaras que componen el Congreso, del que no puede formar parte· esta norma no contempla mecanismo alguno para que ninguna de ellas exija la responsabilidad política del Presidente de la República ni de sus Secretarios de Estado, aunque sí prevé un procedimiento parlamentario, heredado de Inglaterra, para exigir su responsabilidad penal: el *impeachment*, en el que participan las dos Cámaras del Congreso*

---

<sup>117</sup> VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La reforma constitucional del Senado*, cit., p. 145.

- En Alemania, el Parlamento está dividido en dos Cámaras: el Parlamento Federal (Bundestag) y el Consejo Federal (Bundesrat). El Bundestag es el órgano federal supremo cuyo cometido principal es representar la voluntad del pueblo. Ejerce funciones legislativas, funciones electorales (tales como la elección del Canciller Federal, la moción de censura, la moción de confianza), funciones de control del Gobierno (como las comisiones de investigación, preguntas, revisión de cuentas) y funciones de representación y de formación de la voluntad pública.

El Bundesrat únicamente tiene por función aprobar, rechazar o sancionar las leyes federales que afectan a las competencias de los estados federados. La autoridad legislativa del Bundesrat es subordinada a la del Bundestag, teniendo no obstante un papel vital en la legislación alemana. El Bundesrat tiene que aprobar todas las leyes procedentes del Bundestag que afecten áreas políticas para las que la Constitución alemana prevea la "competencia legislativa concurrente" entre estados federados y la Federación, además de todas las leyes para cuya administración son necesarias las autoridades regionales.

Sin embargo, también existen Parlamentos como el italiano, en los que existe una equiparación total entre ambas Cámaras. Así, la Cámara de Diputados (630 representantes) y el Senado (315 representantes) tienen los mismos deberes legislativos. Recientemente se ha tratado de aprobar una reforma constitucional para convertir al Senado en una Cámara de representación regional sin capacidad para legislar, con menos competencias limitadas a ratificar sólo reformas de la Constitución, referéndum populares y tratados internacionales. El número de senadores pasaría de los 315 actuales a 100, entre consejeros regionales y alcaldes, y no serían designados en elecciones generales sino durante las regionales. Tampoco percibirían sueldo por su rango de senadores, pero mantendrían la inmunidad parlamentaria. Finalmente, esta reforma no ha podido ser implementada debido al resultado negativo del referéndum celebrado para su aprobación.

Sobre el carácter imperfecto del bicameralismo del Parlamento español se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2002, de 25 de abril,

cuyo Fundamento Jurídico Cuarto dispone que *“Frente al sistema tradicional de nuestro bicameralismo -Comisión Mixta de Diputados y Senadores- el art. 90.2 CE atribuye un destacado protagonismo al Congreso, que tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado respecto de los textos remitidos por aquél. Así, la STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 8, señala que “el art. 90 CE, de otra parte, último de los preceptos referidos al procedimiento legislativo stricto sensu y en el que se concentra la regulación de la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución.”*

A este respecto se han pronunciado José Antonio y Ángel Luis<sup>118</sup> Alonso de Antonio que declaran que *“En suma, estamos ante un bicameralismo imperfecto en el que el Senado resulta ser una Cámara de naturaleza híbrida (Cámara de representación territorial y moderadora o de reflexión), probablemente provisional en cuanto el diseño constitucional corresponde a un Estado autonómico todavía no perfilado en el momento de su aprobación, incoherente con el principio de representación, disfuncional en el sistema constitucional y con escasa capacidad operativa. Por eso, una vez consolidado el proceso autonómico, la existencia del Senado sólo tiene sentido en tanto pase a ser, de modo decidido, una auténtica Cámara de representación territorial.”*

No obstante, si bien existen determinados ámbitos en los que el Senado se equipara al Congreso (como ocurre con la reforma de la Constitución o el nombramiento de determinados altos cargos), e incluso, algunos en los que ostenta el monopolio, como es el caso del artículo 155 de la Constitución, la realidad es que son más las manifestaciones de la primacía del Congreso sobre el

---

<sup>118</sup> ALONSO DE ANTONIO, J.A. y A.L.: *“Estructura de las Cortes Generales. El bicameralismo en Derecho Parlamentario*, Bosh Editor, 2000,p.39.

Senado. Ejemplos de estas manifestaciones las encontramos tanto en el proceso legislativo como en el nombramiento y control del Gobierno:

- En el proceso legislativo, regulado en la Constitución en los artículos 81 a 92. Las proposiciones de ley presentadas por el Congreso, el Senado o las Asambleas legislativas de las CCAA, así como los proyectos de ley del Gobierno, se remiten primero al Congreso y luego al Senado. También se observa que si bien el Senado puede oponer su veto o introducir enmiendas, éstas pueden ser rechazadas por el Congreso con las mayorías que se regulan en el texto constitucional.

- En el proceso de formación del Gobierno y remoción de su Presidente:

- El Congreso de los Diputados otorga su confianza al Presidente del Gobierno mediante la sesión de investidura como dispone el artículo 99 de la CE.
- El artículo 108 de la CE declara que *“el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”*.
- La cuestión de confianza ha de ser presentada por el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados (artículo 112), y el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura (artículo 113).

3. Su **inviolabilidad**, declarada en el artículo 66.3 de la CE. Significa que las Cortes no pueden ser suspendidas en sus funciones y que su funcionamiento es permanente. Incluso cuando las Cortes no están reunidas, existe un órgano en

cada una de ellas, la denominada Diputación Permanente<sup>119</sup>, que asegura su continuidad.

No hay que confundir la inviolabilidad de las Cortes con la inviolabilidad de los miembros de las mismas, que es la inviolabilidad parlamentaria. Esta última supone que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados por las opiniones y los votos expresados en el ejercicio de sus funciones, como se recoge en el artículo 71<sup>120</sup> de la Constitución.

El Tribunal Constitucional considera que la inviolabilidad de las Cortes es una condición necesaria para asegurar la plena independencia en su actuación. El Fundamento Jurídico 5º de su Auto 147/1982, de 22 de abril, manifiesta que *«Esta misma conclusión es la que se deriva del concepto mismo de inviolabilidad, que cubre tanto a los miembros de las Cortes Generales (artículo 71.1 de la Constitución), como a las Cortes mismas (artículo 66.3 de la Constitución), como **condición necesaria que es para asegurar la plena independencia en la actuación** de unos y otros. Una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales.»*

---

<sup>119</sup> Artículo 78.1 de la CE: *«En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintinueve miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.»*

<sup>120</sup> Artículo 71 de la CE: *«1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. 2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. 3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.»*



4. La **autonomía** de las Cámaras, consagrada en el artículo 72 de la Constitución y estudiada en el capítulo anterior.

Con arreglo al artículo 66.2 de la CE *«Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución»*. De este precepto se distinguen por tanto las siguientes **funciones**:

1. La función legislativa, que es la más importante de las funciones que tienen encomendadas las Cortes.

2. La función presupuestaria, por la que, como ya se ha señalado, corresponde a las Cortes el examen, enmienda y aprobación de los PGE.

3. La función de control. La tercera de las funciones que la Constitución asigna a las Cortes Generales es la de controlar la acción del Gobierno con los distintos mecanismos que acabamos de ver.

4. Otras funciones, como las relacionadas con la reforma constitucional; las de designación o propuesta de miembros de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional, como el CGPJ, el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo; así como todas aquellas competencias relacionadas con la Corona.

### **B. Autonomía presupuestaria.**

Sobre la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, García-Escudero<sup>121</sup> precisa que más que una autonomía presupuestaria se ha de hablar de una autonomía financiera, que se delimita en un doble sentido:

- *«En primer lugar, la autonomía de las Cámaras se refiere a los gastos, puesto que sus ingresos no son obtenidos directamente, salvo en unas cantidades inapreciables, sino de la transferencia de recursos con cargo a los*

---

<sup>121</sup>GARCÍA-ESCUADERO, P.: *«Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal»*, cit., p. 416-417.

*Presupuestos Generales del Estado, no pudiendo razonablemente optar por una u otra forma de financiación. Sin embargo, las Cámaras sí determinan la cuantía de sus recursos de forma global y deciden la distribución de los mismos.*

*- En segundo lugar, la autonomía alcanza al ciclo presupuestario completo, es decir, no sólo a la aprobación de los presupuestos, sino que también incluye la competencia para la elaboración y la aprobación, pero también para la ejecución del gasto y el control del mismo, que se realizan a través de mecanismos propios e independientes de los restantes organismos del Estado y de las Administraciones públicas, sin perjuicio de que, en la práctica, se trate de mecanismos sustancialmente análogos+*

Por su parte, Martínez Lago<sup>122</sup> diferencia la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales de la que se predica del resto de órganos constitucionales, al precisar que *en los restantes órganos constitucionales, la mayoría de las soluciones legales conciben sólo una autonomía que expresa la facultad de elaboración de unos presupuestos cuya aprobación rebasa la competencia de los Tribunales Constitucional, de Cuentas y Consejo de Estado+*

A diferencia de otros países, la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales cuenta con una previsión constitucional al respecto. Siguiendo la distinción que efectúa Revuelta de Rojas<sup>123</sup> de los niveles de autonomía presupuestaria de las Cámaras en el derecho comparado, podemos clasificarlos en:

-Nivel máximo de autonomía, que se da en países como Bélgica o en Italia, en los que el presupuesto se elabora por órganos propios e incluso, en este último país, se debate y vota por separado de los Presupuestos Generales del Estado.

---

<sup>122</sup> MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario+*, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011, p. 372.

<sup>123</sup> REVUELTA DE ROJAS, I.: *Autonomía presupuestaria y Fiscalización+*, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011, p. 415.

- Nivel medio, existente en países como Inglaterra, Austria y Suiza, en los que el presupuesto de las Cámaras se asemeja al de un Departamento ministerial, de manera que tras haber sido acordado en el seno de la Cámara, requiere, en principio, para pasar al Presupuesto General, el acuerdo de la Tesorería o del Ministerio de Hacienda.

- Nivel mínimo, como ocurre en Francia o en Alemania. En Francia, junto con los custodios parlamentarios, interviene el Tribunal de Cuentas en su elaboración, mientras que en Alemania está prevista la posibilidad de enmienda del presupuesto de las Cámaras por parte del Gobierno.

Atendiendo a esta clasificación, la autonomía de las Cortes Generales en España podría incluirse en el nivel máximo de autonomía dado que las Cortes elaboran y aprueban su propio presupuesto para posteriormente remitirlo al Gobierno. El Gobierno lo incluirá sin alterarlo en el Proyecto de ley de PGE (lo que supone una diferencia con el resto de órganos constitucionales), y más tarde volverá a las Cámaras para su aprobación.

En este sentido, Pascual García<sup>124</sup> considera que *la singularidad del régimen presupuestario de las Cortes Generales no consiste en que su gestión económica financiera pueda desarrollarse al margen del Presupuesto ni al margen de los principios presupuestarios constitucionales sino en que se desarrolla con autonomía. Esto significa que las competencias constitucionales presupuestarias del Gobierno en orden a la elaboración de los PGE no se extienden al presupuesto de las Cortes.*

Sin embargo, hemos de precisar que la autonomía parlamentaria no vulnera la unidad presupuestaria, ya que una vez aprobado el Proyecto de Presupuestos por las respectivas Mesas de las Cámaras, se remite al Gobierno, que lo incorpora a la sección 02 de los PGE, correspondiéndole en exclusiva la iniciativa

---

<sup>124</sup> PASCUAL GARCÍA, J.: Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control, cit., p. 303.

de elaboración y presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### 1. *Fases del ciclo presupuestario.*

Examinando las distintas fases del ciclo presupuestario tanto del Congreso como del Senado, se pueden distinguir las de elaboración y aprobación, y la de ejecución y liquidación, que se estudian a continuación junto con las respectivas competencias en cada una de ellas.

#### a) *Elaboración y aprobación.*

La competencia para la elaboración de los Presupuestos de las Cámaras se atribuye a sus respectivas Mesas.

Así, el artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, dispone que *Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: 2º. Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados.+*

El anteproyecto de presupuesto es elaborado por la Dirección de presupuestos y contratación, que depende del Secretario general adjunto para asuntos administrativos.

En el Senado, el artículo 36.1 apartados e) y f), del Reglamento del Senado, prevé que *Corresponde a la Mesa las siguientes funciones: e) Aprobar el proyecto de Presupuesto del Senado, dirigir y controlar su ejecución y aprobar sus modificaciones y su liquidación. f) Aprobar las normas que, en ejercicio de la autonomía del Senado, adapten las disposiciones generales del ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, de control, de contabilidad y de contratación a la organización y funcionamiento de la Cámara.+*

Se ha de destacar la importante ampliación de funciones de la Mesa del Senado que ha sido llevada a cabo por la reforma de su Reglamento, aprobada por el Pleno del Senado en su sesión del 5 de junio de 2014 (Boletín Oficial de las

Cortes Generales, Senado, núm. 362, de 9 de junio de 2014), que modificó entre otros, el artículo 36.1. En su exposición de motivos se justifica dicha modificación manifestando que *“la presente reforma del Reglamento del Senado tiene por objeto llevar a cabo dos modificaciones del mismo, ambas de singular relevancia. La primera de ellas tiene su fundamento en el artículo 72 de la Constitución, que garantiza, entre otros aspectos, la autonomía administrativa, financiera y presupuestaria del Senado. Para el adecuado desarrollo normativo de esa autonomía se hace necesario reconocer a la Mesa de la Cámara de forma expresa . pues ya las venía ejerciendo hasta hoy como órgano rector del Senado, en los términos del artículo 35 del Reglamento. las potestades normativas y ejecutivas en materia de régimen y gobierno interior, presupuestaria, de control, de contabilidad, de contratación y de financiación.”*

En cumplimiento de lo previsto en el apartado f) del artículo 36.1, la Mesa aprobó las normas, de 2 de diciembre de 2014, sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, cuya norma 2ª prevé la siguiente tramitación presupuestaria:

- Las Direcciones de la Secretaría General remitirán a la Dirección de Presupuestos y Contratación, antes del 30 de junio de cada año, una estimación de gastos para el ejercicio siguiente, debidamente documentada y ajustada a los criterios que se establezcan.

- La Dirección de Presupuestos y Contratación formará un anteproyecto de presupuesto, que comprenderá las actividades, operaciones y servicios que deba realizar el Senado, y lo remitirá en el mes de septiembre, junto con una memoria explicativa del mismo, al Letrado Mayor, quien lo elevará a la Mesa del Senado para aprobación.

- Una vez aprobado por la Mesa, el Presidente del Senado remitirá el Proyecto al Presidente del Congreso de los Diputados.

- La elaboración del proyecto de presupuesto del Senado se regirá por el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y

mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En relación con el presupuesto parlamentario, Martínez Lago<sup>125</sup> indica que dicho presupuesto, al igual que sucede con los demás órganos constitucionales, se rige por los principios de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal, a excepción como ya hemos estudiado del presupuesto de la Casa Real, en el que sí se da una exclusión constitucional del principio de especialidad cualitativa, dado que la transferencia corriente que percibe es global, sin vinculación a fines o programas concretos.

Estos principios presupuestarios se encuentran desarrollados en la norma 3ª de las normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado en la forma siguiente:

- Especialidad temporal: *El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural. No obstante, se imputarán al mismo las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos y el de especialidad cualitativa y cuantitativa.*

- Especialidad cualitativa y cuantitativa: *Los créditos para gastos del Presupuesto del Senado se especificarán a nivel de subconcepto y se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados. Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante en el nivel señalado en el apartado anterior. No podrán adquirirse compromisos de gastos ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el presupuesto de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan la presente norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.*

---

<sup>125</sup>MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario*, cit., p. 386.

Los principios previstos en dichas normas aprobadas por el Senado se entienden también de aplicación al presupuesto del Congreso, por lo que sería conveniente la aprobación en el Congreso de unas normas similares.

Los Presupuestos, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, se estructuran en capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, con arreglo a la clasificación económica establecida por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Función Pública en Resolución aprobada para cada ejercicio. Si bien es cierto que, como establece el artículo 2.3 de la LGP, las Cámaras en virtud de su autonomía no están obligadas a seguir esta clasificación, este mismo artículo añade que *“se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado”*.

El presupuesto de cada Cámara, una vez aprobado por cada Mesa autónomamente (además del que aprueban ambas Mesas en reunión conjunta para las Cortes Generales), es remitido al Gobierno para su incorporación a la Sección 02 de los Presupuestos Generales del Estado.

Se ha de recordar que la Sección 02 Cortes Generales de los PGE contiene, junto a los servicios correspondientes al Congreso de los Diputados y al Senado, otros servicios comunes a las Cortes (Cortes Generales, Defensor del Pueblo<sup>126</sup>, Junta Electoral Central<sup>127</sup>). En estos casos, la competencia es ejercida colectivamente por las Mesas de ambas Cámaras reunidas en sesión conjunta.

Finalmente, señalar que el Gobierno, con arreglo al artículo 37.1 de la LGP, elabora los Presupuestos Generales del Estado, debiendo presentarlos antes del 1 de octubre de cada año ante el Congreso de los Diputados, para que las Cortes Generales procedan a su examen, enmienda y aprobación. Por tanto, la

---

<sup>126</sup> Artículo 37 de la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo: *“La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá una partida dentro de los presupuestos de las Cortes Generales”*.

<sup>127</sup> Artículo 13.1 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General: *“Las Cortes Generales ponen a disposición de la Junta Electoral Central los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones”*.

aprobación de su presupuesto por el Pleno de la Cámara se produce, pues, en el seno del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Ejecución.

En la fase de ejecución presupuestaria, como señala García-Escudero<sup>128</sup>, las Cámaras seguirán en líneas generales los principios que rigen en la Administración Pública, aunque adaptados a las peculiaridades de la institución parlamentaria en la forma que establezcan sus normas sobre contracción del gasto y ordenación de pagos.

Las competencias en la materia se encuentran recogidas en el artículo 31 del Reglamento del Congreso, que regula la competencia de la Mesa para dirigir y controlar la ejecución de su presupuesto, así como para ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.

Así, la regla tercera de las Normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago aprobadas por Acuerdo de la Mesa del Congreso en su reunión de 17 de noviembre de 2008, regula los órganos competentes en función del importe del gasto, estableciendo que *la aprobación de la propuesta de gasto u ordenación del gasto compete a la Mesa del Congreso sin perjuicio de las siguientes delegaciones:*

*- Hasta 10.000 euros, el Director de Presupuestos y Contratación.*

*- Hasta 40.000 euros, el Secretario General de la Cámara.*

*Cuando la ordenación del gasto implique la contratación de obras, servicios, adquisiciones o suministros, se estará, además a lo dispuesto en el apartado siguiente.+*

---

<sup>128</sup> GARCÍA-ESCUDEO, P.: *Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal* en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, cit., p. 420.



A su vez, el artículo 32.1 regula la competencia del Presidente del Congreso para ordenar los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

El Reglamento del Senado también regula en su artículo 36.1.e) la competencia de la Mesa ~~%para dirigir y controlar su ejecución y aprobar sus modificaciones y su liquidación+~~

Esta previsión se completa con la disposición 14ª de las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, que regula las competencias en materia de gestión de gastos, estableciendo que: *%a. Corresponde a la **Mesa del Senado**, previo informe de la Intervención, aprobar y disponer los gastos en relación con los asuntos de su competencia y, en todo caso, los de cuantía superior a 18.000 euros, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar. Asimismo, podrá asumir la competencia de reconocimiento de la obligación y ordenación del pago sobre cualquier gasto. 2. Corresponde al **Presidente del Senado**, previo informe de la Intervención, la aprobación y disposición de gastos de cuantía superior a 6.000 euros y hasta una cuantía máxima de 18.000 euros. Asimismo, le corresponderá el reconocimiento de las obligaciones y la ordenación de los pagos de cuantía superior a 6.000 euros. Las anteriores facultades se extenderán a los gastos de cuantía inferior a 6.000 euros cuya naturaleza lo requiera. 3. Corresponde al **Letrado Mayor**, así como a los Letrados Mayores Adjuntos del Senado en caso de vacante, ausencia o enfermedad del anterior, previo informe de la Intervención, la aprobación y disposición del gasto, así como el reconocimiento de las obligaciones y la ordenación de los pagos hasta una cuantía máxima de 6.000 euros.+*

#### c) Liquidación.

Esta fase comienza una vez que se cierra el Presupuesto a 31 de diciembre, de forma que una vez efectuada la liquidación, ha de ser aprobada por la Mesa del Congreso o del Senado, o por las Mesas en reunión conjunta en el caso de las Cortes Generales.

El artículo 31.1 del Reglamento del Congreso regula la competencia de la **Mesa** para presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca del cumplimiento del presupuesto. En el artículo 36.1.e) del Reglamento del Senado también se regula la función de la Mesa para liquidar el presupuesto de la Cámara.

Se han de mencionar los denominados **Fondos de Remanentes Presupuestarios**, esto es, el importe no ejecutado del presupuesto ordinario de cada Cámara que se incorpora cada año, en virtud de su autonomía financiera, al remanente de tesorería de la Cámara respectiva y permanece a disposición de la misma, formando un fondo separado y autónomo. No obstante, si bien las Mesas pueden decidir reintegrar dichos remanentes a la Hacienda Pública.

Esta figura fue creada para contribuir a la liquidez de la tesorería de la Cámara y paliar la rigidez de su régimen presupuestario, en el que no existe las figuras del crédito extraordinario o del suplemento de crédito.

En el Congreso de los Diputados, los criterios de actuación sobre tales remanentes fueron aprobados por la Mesa en su reunión de 29 de abril de 2003. En ellos, se establece como regla general que con cargo a los mismos sólo se realizarán gastos de inversión cuyo objeto sean bienes que tengan la naturaleza de inmovilizado material (elementos patrimoniales tangibles, muebles o inmuebles, de carácter inventariable, cuya vida útil va más allá de un ejercicio económico).

Para poder disponer de estos fondos, la Secretaría General deberá formular una propuesta debidamente motivada sobre la necesidad de financiar el gasto con cargo a remanentes, que se elevará a la Mesa de la Cámara junto con el pertinente informe de la Intervención.

A este Fondo se incorporará el saldo no comprometido que se refleje en la liquidación del presupuesto, así como los ingresos extrapresupuestarios obtenidos por la Cámara y los intereses devengados por las correspondientes cuentas

bancarias, siendo así que a 31 de marzo de 2016, fecha de cierre del ejercicio 2015<sup>129</sup>, su cuantía era de 82.263.103,30 euros.

En el caso del Senado, dicho Fondo tiene reconocimiento expreso en el propio Reglamento de la Cámara, señalando el apartado 2 de la disposición adicional sexta, (introducida por el artículo 1 de la reforma del Reglamento del Senado, aprobada por el Pleno del Senado en su sesión del 5 de junio de 2014 [Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 362, de 9 de junio de 2014]), en su apartado 2 señala que *los remanentes resultantes de la liquidación de los Presupuestos del Senado constituyen recursos financieros propios de la Cámara, cuya aplicación, para atender necesidades de la misma corresponde a su Mesa*+

También se encuentra previsto en las normas 21 y 22 de las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado. La norma 22 regula la programación anual de la aplicación del fondo de remanentes presupuestarios, señalando que la Mesa de la Cámara, con carácter simultáneo a la aprobación del proyecto de presupuesto del Senado, aprobará anualmente una programación, de carácter orientativo, de aplicación del Fondo de Remanentes Presupuestarios para atender los gastos de inversión mencionados en el apartado 2.b) de la Norma anterior<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>130</sup> Norma 21 sobre fondo de remanentes presupuestarios: *1. De acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Reglamento del Senado, los remanentes resultantes de la liquidación de los Presupuestos del Senado constituyen recursos financieros propios de la Cámara, cuya aplicación, para atender necesidades de la misma, corresponde a su Mesa. Con ocasión del cierre del ejercicio la Mesa del Senado acordará anualmente la incorporación de los remanentes al Fondo de Remanentes Presupuestarios. 2. Los recursos del Fondo de Remanentes Presupuestarios únicamente podrán ser aplicados para los siguientes fines: a) Financiar los créditos del Presupuesto del Senado para atender gastos periódicos ineludibles ante eventuales déficits temporales de liquidez. b) Financiar, de conformidad con lo dispuesto en la norma 4.ª c), gastos ligados a inversiones de la Cámara no contemplados inicialmente en el presupuesto ordinario. c) Financiar gastos comprometidos antes del fin del ejercicio anterior pero que por razones justificadas no hubieran llegado a realizarse, de conformidad con lo dispuesto en la norma 4.ª d). d) Excepcionalmente, financiar, de conformidad con la norma 4.ª c), gastos extraordinarios no ligados a inversiones, considerados inaplazables, para los que no exista dotación presupuestaria suficiente. 3. Una vez producida la modificación de los créditos presupuestarios con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios, su ejecución seguirá los mismos trámites que el resto de los gastos imputables al Presupuesto ordinario de la Cámara*+

En el caso del Senado, la cuantía neta disponible del Fondo de Remanentes presupuestarios, deducida la cantidad total de compromisos pendientes de ejecutar, asciende<sup>131</sup> a 51.239.762,66 euros.

### **C. Control interno.**

La autonomía de las Cámaras no conlleva una ausencia de control.

En las Cortes Generales existen tres intervenciones independientes entre ellas:

- La Intervención de las Cortes Generales, que desempeña su labor respecto del presupuesto de las Cortes Generales, así como en el ámbito del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central.
- La Intervención del Senado, ejerciendo su actuación respecto del presupuesto de la Cámara alta.
- La Intervención del Congreso de los Diputados, que desarrolla la actividad de control interno del presupuesto de la Cámara baja.

Los Reglamentos de ambas Cámaras atribuyen a sus respectivas **Mesas** la competencia para controlar la ejecución de su presupuesto, conforme indican los artículos 31.1 del Reglamento del Congreso y el artículo 36.e) del Reglamento del Senado.

Además, se ha de tener en cuenta:

- La Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de junio de 2007, por la que se aprueba la plantilla orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

---

<sup>131</sup> [www.senado.es](http://www.senado.es)

Este órgano ofrece, a través de los funcionarios que la integran, asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo al resto de los órganos de la Cámara.

También le corresponde la jefatura superior de los servicios administrativos del Congreso de los Diputados, tareas que ejercerá bajo la autoridad de la Mesa.

Dependen directamente del Secretario General los Secretarios Generales Adjuntos para Asuntos Parlamentarios y para Asuntos Administrativos. Estos sustituirán a aquél, por este orden, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Asimismo, dependen del Secretario General las siguientes unidades: la Dirección de Relaciones Institucionales, la Dirección de Comunicación, la Asesoría Jurídica, el Gabinete, la Dotación de Seguridad, la Oficina Presupuestaria y la **Intervención del Congreso de los Diputados**.

- La Resolución de la Mesa del Senado de 4 de Septiembre de 2007, por la que se aprueban las normas de organización de la Secretaría General del Senado.

Corresponde a la Secretaría General del Senado la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara.

Al Letrado Mayor. Secretario General también le corresponde la jefatura superior de los servicios administrativos del Senado, tareas que ejercerá bajo la autoridad de la Mesa y del Presidente.

Dependen directamente de él los Secretarios Generales Adjuntos para Asuntos Parlamentarios y para Asuntos Administrativos. Asimismo dependen del Secretario General las siguientes unidades: el Gabinete; la Dirección de Relaciones Institucionales, la Asesoría Jurídica, la Dotación de Seguridad y la **Intervención**.

Existen además otros acuerdos complementarios<sup>132</sup> que tienen incidencia en la labor interventora de las Cámaras. Entre ellos destacamos (i) las Normas del Letrado Mayor del Senado relativas al procedimiento de tramitación de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija; y (ii) la Instrucción sobre procedimiento y contracción de obligaciones de fiscalización y ordenación de gastos y pagos del Congreso de los Diputados.

Como señalamos en el Capítulo Segundo al tratar la autonomía de las Cámaras, estas gozan de la **autonomía de personal** prevista en el artículo 72.1 de la CE, por lo que el personal a su servicio no forma parte de la Administración Pública, sino que dispone de personal propio. En virtud de dicha autonomía, su Intervención no depende de la Intervención General del Estado, sino que los puestos de interventores enumerados anteriormente son cubiertos por Letrados de las Cortes Generales.

Estos Letrados son nombrados por la Mesa o Mesas conjuntas en el caso de la Intervención de Cortes Generales, y a propuesta del Secretario General o del Letrado Mayor. Su titular tiene rango de Director. Dependen directa y respectivamente del Secretario General de las Cortes, del Letrado Mayor del Senado y del Secretario General del Congreso de los Diputados.

En dependencia directa de cada Interventor<sup>133</sup>, existe una Oficina de Contabilidad, que en el Congreso se denomina Oficina de Contabilidad del Congreso de los Diputados y en el Senado Oficina de Fiscalización y Contabilidad del Senado. En el ámbito de las Cortes Generales, existe una Oficina de Contabilidad de Cortes Generales y Junta Electoral Central.

A la Intervención del Congreso se le atribuye las siguientes **funciones** con arreglo a la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de junio de 2007:

---

<sup>132</sup> REVUELTA DE ROJAS, I.: *Autonomía presupuestaria y Fiscalización*, cit., p. 420.

<sup>133</sup> REVUELTA DE ROJAS, I.: *Autonomía presupuestaria y Fiscalización*, cit., p.p. 417 y 418.

1. Dirección, impulso, organización y distribución de los trabajos que se desarrollen en las distintas unidades a su cargo.

2. Resolución de los asuntos de competencia de la Intervención del Congreso de los Diputados y de los que en él delegue el Secretario General.

3. Fiscalización, en sus distintas modalidades, y contabilización de todos los actos, documentos y expedientes de la Secretaría General de Congreso de los Diputados, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico imputables al Presupuesto del Congreso.

4. Asesoramiento en materia financiera según las instrucciones recibidas del Secretario General.

A la Intervención del Senado le corresponde, conforme a la norma cuarta apartado 1, de la Resolución de la Mesa del Senado de 4 de Septiembre de 2007, la fiscalización, en sus distintas modalidades y la contabilización de todos los actos, documentos y expedientes de la Secretaría General del Senado, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, así como el asesoramiento en materia financiera.

Con arreglo a las normas 31 a 34 sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, aprobadas por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014, el control interno se realiza mediante el ejercicio de la función interventora, y se complementa, con el control financiero permanente y la auditoría pública:

- La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, todos los actos que originen derechos y obligaciones de contenido económico, así como los cobros y pagos que de ellos se deriven. También se controla a través de esta función la inversión o aplicación general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

La fiscalización previa de los derechos es sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad, así como por el control posterior mediante el ejercicio de control financiero permanente.

El ejercicio de la función interventora comprende:

a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto o acuerden movimientos de fondos.

b) La intervención previa del reconocimiento de las obligaciones, para comprobar que las mismas se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por los órganos competentes. También se comprueba que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

c) La intervención formal de la ordenación del pago tiene por objeto verificar la correcta expedición de las órdenes de pago contra la Caja de cada Cámara.

d) La intervención material del pago, que verifica que dicho pago se ha dispuesto por el órgano competente y se realiza en favor del perceptor y por el importe establecido.

- El control financiero permanente tiene por objeto verificar de una forma continua que la situación y funcionamiento de la Cámara en el aspecto económico-financiero se ajusta al ordenamiento jurídico, así como a los principios generales de buena gestión financiera. Este control comprenderá la verificación de la eficacia y la eficiencia, así como el adecuado registro y contabilización de la totalidad de las operaciones realizadas y su fiel reflejo en las cuentas y estados que deban formarse.

- La auditoría pública consistirá en la verificación de la actividad económico-financiera, realizada con posterioridad y de forma sistemática, mediante la



aplicación de procedimientos de análisis selectivos, de acuerdo con los objetivos que en cada caso se persigan.

La intervención, una vez que haya finalizado su labor, emitirá un informe que puede ser favorable o desfavorable, según esté en conformidad o disconformidad con el acto, expediente o documento examinado. En este último supuesto, deberá formular sus reparos por escrito. Dichos reparos serán motivados con razonamientos fundados en las normas.

En el supuesto de discrepancias entre el órgano proponente y la Intervención, el expediente se remitirá a la Mesa de la Cámara para que resuelva. Ello, constituye, como señala Revuelta de Rojas<sup>134</sup>, una especialidad importante y lógica de los reparos en el ámbito parlamentario: *«No hay en el Congreso ni en el Senado posibilidad de elevar la resolución de la discrepancia ni a una Intervención que ejerza la superioridad jerárquica y que no existe en las Cámaras, ni a la Intervención General de la Administración del Estado, ni al Consejo de Ministros en estos dos últimos casos, como consecuencia de la autonomía presupuestaria del parlamento. Es la Mesa de la Cámara el órgano de gobierno del poder legislativo bajo la dirección y coordinación del Presidente y es por lo tanto ella a la que corresponde, por analogía con el Consejo de Ministros, la resolución de reparos de Intervención en el ámbito parlamentario»*

#### **D. Control externo.**

Examinado el control interno de las Cortes, se ha de estudiar la posibilidad de su control externo por parte del Tribunal de Cuentas, como ya ocurre en otros países<sup>135</sup> como Alemania y Bélgica, existiendo distintas posturas doctrinales al respecto.

---

<sup>134</sup> REVUELTA DE ROJAS, I.: *«Autonomía presupuestaria y Fiscalización»*, cit., p. 425.

<sup>135</sup> COUDERC, M.: *«L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires»*, Rapport définitif, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou (septembre 1998).

García-Escudero<sup>136</sup> considera como controvertida la posible competencia del Tribunal de Cuentas como órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado. Señala dicha autora que *“aunque algún autor se manifestó en un principio a favor de su competencia, la mayoría de la doctrina, conforme con la práctica, sólo admite el control interno antes referido, sobre la base de que el Tribunal de Cuentas es un órgano delegado de las Cortes Generales por imperativo constitucional, con lo que difícilmente podría controlar su actividad de ejecución presupuestaria. Sin olvidar que en último término, la Cuenta General del Estado, máximo reflejo de la actividad del Tribunal de Cuentas, es también objeto de aprobación por las Cámaras.”*

Sainz Moreno<sup>137</sup> argumenta que *“el control interno de las Cortes Generales es suficiente ya que el volumen de los gastos presupuestarios es relativamente pequeño, en gran parte está consolidado y, además, las Mesas formadas por parlamentarios de la mayoría y de la minoría controlan su ejecución. Además a ese control se le añade el de los funcionarios Interventores del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales, que fiscalizan el gasto y el pago”*

A su vez, Santos Canalejo<sup>138</sup> defiende la no existencia del control externo basándose en la autonomía presupuestaria de las Cámaras y *“sobre todo en la respectiva posición institucional de las Cortes Generales y del Tribunal de Cuentas, sobre la que resulta una obviedad recordar que aquéllas controlan la acción del Gobierno y el Tribunal de Cuenta les asiste en esa tarea. Considerar a las Cortes Generales como parte del «sector público estatal», como un organismo público entre otros, sería algo más que una reformulación de dicho concepto.”*

---

<sup>136</sup> GARCÍA-ESCUADERO, P.: *“Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal”*, cit., p. 1216.

<sup>137</sup> SAINZ MORENO, F.: *“Autonomía Financiera y Patrimonial de las Cámaras”*, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011, p. 319.

<sup>138</sup> SANTOS CANALEJO, E.: *“La función interventora en el Senado”*, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011, p. 449 y 450.

Postura contraria es la defendida por Martínez Lago,<sup>139</sup> que alega que girar este argumento de que el control interno es suficiente por el escaso gasto de las Cámaras no sería nada difícil, pues la modestia de las cifras haría factible que su control por el Tribunal de Cuentas fuese la tónica.

Consideramos acertada esta última postura, porque en primer lugar, es evidente que este control externo no supone vulneración alguna de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, como defiende Santos Cantalejo.

Esta autonomía prevista en el artículo 72.1 de la CE se limita a la aprobación de sus presupuestos, sin mencionarla facultad de control del mismo. Además, el artículo 136.1 de la CE reconoce expresamente la competencia del control al Tribunal de Cuentas, de manera que, en virtud del principio de jerarquía normativa, este precepto construccional prevalece sobre los Reglamentos y normas de las Cámaras que prevén su régimen de control.

En segundo lugar, este control es posible a pesar de la anteriormente alegada dependencia del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales, ya que, como afirma Martínez Lago<sup>140</sup>, *“tampoco tiene mayor calado el recurso a la dependencia de las Cortes que tiene el Tribunal de Cuentas· en realidad sólo su Sección de Fiscalización en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y no la encargada de los procedimientos jurisdiccionales-contables· , pues la misma relación cabría encontrar en la Intervención General de la Administración del Estado respecto del Gobierno (o de las Intervenciones del Congreso y del Senado respecto de las Secretarías Generales de las Cámaras) y nadie niega la conveniencia de que se produzca ese control preventivo de la ejecución presupuestaria.+”*

Finalmente, se ha de hacer referencia a la reciente modificación de la normativa interna de las **Cortes Valencianas**. El 9 de septiembre de 2014 se

---

<sup>139</sup> MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario*+, cit., p. 393.

<sup>140</sup> MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario*+, cit.p. 393.

aprobaron las normas sobre régimen económico y presupuestario de las Cortes, en las que se acordó que en el procedimiento de aprobación de su cuenta general regulado en el artículo 39<sup>141</sup> se insertase un nuevo trámite consistente en la remisión a la *Sindicatura de Comptes* de la cuenta general de las Cortes. Ello con el objeto de que la Sindicatura emita un informe en el que se verifique el cumplimiento de la legalidad vigente en el ejercicio económico correspondiente en la actividad desarrollada por dichas Cortes.

Así, la Mesa, de acuerdo con la Comisión de Gobierno Interior, solicitará anualmente a la *Sindicatura de Comptes* la inclusión del referido informe en el Programa de actuación que esta ha de elaborar para cada ejercicio.

La Presidencia de *Les Corts*, solicitó, mediante escrito de 26 de mayo de 2015, y en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Mesa de *Les Corts* (en su reunión del día 7 de mayo de 2015), que se incluyese en el Programa Anual de Actuación para 2016 la realización de un informe sobre la Cuenta General de *Les Corts* correspondiente al ejercicio 2015. Ello tuvo lugar el 23 de diciembre de 2015, al aprobar el *Consell* de la Sindicatura dicho Programa.

---

<sup>141</sup> Artículo 39 de las normas sobre régimen económico y presupuestario de las Cortes: *La cuenta general de Les Corts será elaborada por la Intervención de Les Corts y remitida, junto con un informe de la Intervención de Les Corts sobre la misma, al letrado mayor, que elevará ambos documentos a la Mesa de Les Corts, antes del 15 de marzo del ejercicio siguiente, para su tramitación. 4. Una vez conocida y tramitada por la Mesa, la cuenta general de Les Corts se remitirá a la Sindicatura de Comptes, junto con toda documentación que la Sindicatura de Comptes solicite, para que esta emita un informe sobre aquella. A tal fin, en base a lo que establece el artículo 13 de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes, la Mesa de Les Corts, de acuerdo con la Comisión de Gobierno Interior, solicitará anualmente a la Sindicatura de Comptes la inclusión del referido informe en el Programa de actuación que esta ha de elaborar para cada ejercicio. Este informe tiene por objeto analizar que la actividad económica desarrollada por Les Corts se adecua a la legalidad vigente en el ejercicio económico correspondiente, en los términos previstos por el artículo 17.e de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes. 5. El borrador del informe será elaborado por la Sindicatura de Comptes en el plazo de tres meses y remitido a la Mesa de Les Corts. La Mesa podrá solicitar a la Sindicatura de Comptes las aclaraciones y trasladar, en su caso, a la misma las consideraciones que estime pertinentes sobre el borrador de informe remitido. Una vez analizadas las alegaciones, la Sindicatura de Comptes elaborará el informe definitivo y lo remitirá a Les Corts. 6. La Mesa remitirá la cuenta general de Les Corts y el informe elaborado por la Sindicatura de Comptes a la Comisión de Gobierno Interior. 7. Oída la Comisión de Gobierno Interior, la cuenta general se someterá a la aprobación de la Mesa de Les Corts. Una vez aprobada y publicada en el Butlletí Oficial de les Corts, junto con el informe emitido por la Sindicatura de Comptes, la cuenta general de elevará al Pleno de Les Corts para su conocimiento.+*

Esta medida evidencia la intención de las Cortes valencianas de conseguir una mayor transparencia en la gestión de sus fondos. Como se señala en el Acuerdo por el que se aprobaron las normas sobre régimen económico y presupuestario de las Cortes, de esta forma *se conjuga el pleno respeto a la autonomía institucional de Les Corts y la articulación de los instrumentos organizativos y los procedimientos necesarios para garantizar el más escrupuloso ajuste a la legalidad de la gestión del presupuesto de Les Corts*+

Las Cortes Generales deberían de seguir esta misma línea, mostrándose favorables a la sujeción de su gestión económica por el Tribunal de Cuentas.

### III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

#### A. Normativa y caracteres.

El Tribunal Constitucional se encuentra regulado en el título IX de la Constitución, (artículos 159 a 165).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 165 de la CE (*Una Ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones*), se aprobó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional<sup>142</sup>, cuyo artículo 1 declara que *Uno. El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica. Dos. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional*+

En virtud de la potestad reglamentaria reconocida en el ya mencionado artículo 2.Dos de la LOTC, se aprobó su Reglamento de Organización y Personal

---

<sup>142</sup> Ley Orgánica 2/1979, modificada por las Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999, 1/2000, 6/2007, 1/2010, 8/2010, 12/2015 y 15/2015.

del Tribunal Constitucional<sup>143</sup> por Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal (BOE núm. 185, de 3 de agosto).

Esta **normativa** se completa con diversos Acuerdos del Tribunal, entre los interesa, a efectos del presente trabajo, el Acuerdo de 13 de abril de 2011, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, por el que se delegan competencias en el Secretario General Adjunto del Tribunal Constitucional.

El **único precedente** que encontramos del Tribunal Constitucional es el Tribunal de Garantías Constitucionales de la 2ª República, regulado en el artículo 122<sup>144</sup> de la Constitución de 1931. Entre sus funciones se encontraban las de velar por el respeto de los derechos fundamentales y la aplicación efectiva de la Constitución. Se regulaba por una Ley Orgánica de 14 de junio de 1933.

El título IX de nuestra Constitución<sup>145</sup> siguió muy de cerca los pasos fijados en el modelo italiano y, sobre todo, en el alemán, instaurados tras la Segunda Guerra Mundial, y basados, a su vez, en el diseño que se llevó a cabo por Kelsen formalizado en las Constituciones checa y austríaca de 1920. Ambas Normas fundamentales, al igual que la nuestra de 1978, no definen explícitamente al Tribunal como un órgano constitucional, si bien en nuestro caso sí aparece explicitado como tal en el artículo 1.1 de la LOTC.

---

<sup>143</sup> Este Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, ha sido modificado por los Acuerdos de 5 de octubre de 1994 (BOE núm. 252, de 21 de octubre), 8 de septiembre de 1999 (BOE núm. 227, de 22 de septiembre), 27 de febrero de 2001 (BOE núm. 57, de 7 de marzo), 19 de diciembre de 2002 (BOE núm. 307, de 24 de diciembre), 14 de mayo de 2003 (BOE núm. 124, de 24 de mayo), 31 de marzo de 2008 (BOE núm. 80, de 2 de abril), 28 de abril de 2010 (BOE núm. 105, de 30 de abril), 1 de abril de 2011 (BOE núms. 80 y 82, de 4 y 6 de abril, 14 de junio de 2011 (BOE núm. 141, de 14 de junio), 19 de noviembre de 2012 (BOE núm. 282, de 23 de noviembre), 11 de julio de 2014 (BOE núm. 170, de 14 de julio), 23 de julio de 2015 (BOE núm. 178, de 27 de julio) y 21 de abril de 2016 (BOE núm. 102, de 28 de abril).

<sup>144</sup> Artículo 122<sup>144</sup> de la Constitución de 1931: *Compondrán este Tribunal: Un Presidente designado por el Parlamento, sea o no diputado. El Presidente del alto Cuerpo Consultivo de la República a que se refiere el artículo 93. El Presidente del Tribunal de Cuentas de la República. Dos Diputados libremente elegidos por las Cortes. Un representante por cada una de las Regiones españolas, elegido en la forma que determine la Ley. Dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República. Cuatro profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España.*+

<sup>145</sup> ARANGUREN PÉREZ, I.: *Artículo 1+ en Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, (Dir.-Coord. GONZÁLEZ RIVAS, J.J.), , La Ley, 2010, p. 138.

En **Alemania**, la Corte Constitucional Federal ("*Bundesverfassungsgericht*") se regula en los artículos 93 y 94 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y en la Ley de 16 de abril de 1951. Esta última declara que el Tribunal Constitucional Federal<sup>146</sup> es una corte federal independiente y autónoma en relación a todos los restantes organismos constitucionales. Así, el Tribunal Constitucional Federal no depende de ningún ministerio y no está sujeto a ninguna intervención estatal directa.

En **Italia**, la *Corte Costituzionale* es contemplada en los artículos 135 a 137 de su Constitución de 1948. Como señala Rodríguez Zapata<sup>147</sup>, no existía en el ordenamiento italiano una norma precisa como el artículo 1.1 de la LOTC, por lo que la doctrina italiana reivindicó la naturaleza de órgano constitucional para la Corte, y de ahí deducir su posición especial en el ordenamiento como órgano independiente y paritario con relación a los demás.

El Tribunal Constitucional español, al igual que los anteriores, se configura como un órgano constitucional independiente con potestad de autoorganización (como se ha estudiado en el Capítulo Segundo). Como garantía de su independencia goza además de autonomía presupuestaria.

El Tribunal Constitucional español presenta las siguientes **características**:

1. Su carácter de supremo, fundamentado en el ya mencionado artículo 1.1 de la LOTC, que lo define como el intérprete supremo de la Constitución, únicamente sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica.

2. Como señala el artículo 1.2 de la LOTC, es único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

---

<sup>146</sup> REINHART, G.: *El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania*, *Revista Chilena de Derecho*, vol.12, p.78.

<sup>147</sup> RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: *La Corte Constitucional italiana: ¿Modelo o Advertencia?*, *Revista del Departamento de Derecho Político* núm. 7, 1980, p. 68.

3. Se trata de un órgano jurisdiccional pero con una jurisdicción especial, en el sentido de que se encuentra al margen de la organización judicial, representada por el Poder Judicial.

4. Es un legislador negativo, ya que puede excluir del ordenamiento cualquier norma que vulnere la Constitución.

5. Se trata de un órgano pasivo, ya que no actúa de oficio, sino en procedimientos instados por las partes.

El Tribunal Constitucional, con arreglo al artículo 159.1 de la CE, se **compone** de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

El estatuto de los miembros del Tribunal Constitucional se configura, conforme los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 159 de la CE, de la siguiente manera:

- Deben de ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, Funcionarios Públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

- Serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres.

- La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal; y con cualquier actividad profesional o mercantil.



En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

- Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.

Respecto a sus competencias, el Tribunal Constitucional, con arreglo a los artículos 161 y 163 de la CE, **conoce** de:

1. Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley.

2. De las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Órganos Jurisdiccionales frente a normas con rango de ley.

3. Del recurso de amparo por la violación de los derechos y libertades a los que se refiere el art. 53.2 de la CE.

4. De los conflictos de competencias entre el Estado y las CC.AA. o de los de éstas entre sí.

5. De la impugnación por el Gobierno de la Nación de los actos y resoluciones emanados de los órganos de las CC.AA.

Por su parte, el artículo 2 de la LOTC reconoce que el Tribunal Constitucional también podrá conocer de:

1. Los conflictos de competencias entre los Órganos Constitucionales del Estado, es decir, entre el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial, el Congreso y el Senado.

2. Los conflictos en defensa de la autonomía local.

3. La declaración de inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales.

4. La verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la LOTC.

5. El control previo de inconstitucionalidad respecto de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos.

### **B. Autonomía presupuestaria.**

Para garantizar la independencia del Tribunal Constitucional, ya hemos adelantado que se le reconoce, además de la ya mencionada autonomía organizativa y funcional, una autonomía presupuestaria.

En derecho comparado, los Tribunales Constitucionales de otros países también gozan de la misma.

En Alemania, la Corte Constitucional Federal<sup>148</sup> dispone de un presupuesto propio, elaborado por el mismo Tribunal e incluido en el presupuesto de la República Federal bajo el número 19.

En Italia, la *Corte Costituzionale*<sup>149</sup> goza de autonomía financiera, por la que dispone de propio presupuesto, según señalan los artículos 14 y 22.1 de la Ley constitucional de 11 de marzo de 1953, número 87. De manera que, una vez aprobado su presupuesto, se separa del presupuesto del Estado y se gestiona directamente por la Corte según las normas de su propio Reglamento contable, sin ser sometido al control por el Tribunal de Cuentas.

El Consejo constitucional francés<sup>150</sup> también goza de la autonomía presupuestaria, reconocida en el Decreto legislativo nº 58-1067, de 7 de noviembre de 1958, que aprueba la Ley Orgánica sobre el Consejo constitucional. Corresponde a su Presidente la elaboración de su presupuesto, cuya dotación se inscribe en el proyecto de ley de presupuestos bajo el epígrafe del concepto

---

<sup>148</sup> REINHART, G.: *El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania*, cit., p.78.

<sup>149</sup> RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: *La Corte Constitucional italiana: ¿Modelo o Advertencia?*, Revista del Departamento de Derecho Político núm. 7, 1980, p.72.

<sup>150</sup> [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

**Podere públicos:** Las competencias de ejecución corresponden a un servicio administrativo y financiero que depende del Secretario General.

En España, la autonomía presupuestaria del Tribunal Constitucional se prevé en la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que a su vez se remite a la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, cuyo apartado Uno establece que *“El Tribunal elaborará su presupuesto, que figurará como una sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado”*. Esta previsión se completa con lo dispuesto en su artículo 10.3: *“El Tribunal en Pleno, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elabora su presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado.”*

Con el reconocimiento del principio de la autonomía presupuestaria se trata de dotar a este órgano constitucional de los medios materiales y personales precisos para un adecuado funcionamiento y que no se produzcan interferencias de otros órganos, que puedan perjudicar su trabajo.

#### *1. Fases del ciclo presupuestario.*

Estudiando con mayor profundidad su ciclo presupuestario, distinguimos las siguientes fases:

##### *a) Elaboración y Aprobación.*

La elaboración del presupuesto corresponde, en virtud del artículo 99.1.c) de la LOTC, al Secretario General, bajo la autoridad e instrucciones del Presidente y asistido por el personal técnico.

Se ha de señalar que la Disposición adicional segunda y el artículo 10.3 de la LOTC, al regular la autonomía presupuestaria del Tribunal indican que esta abarca la elaboración, ejecución, liquidación de su presupuesto. Sin embargo, no le atribuye la aprobación del mismo, sin perjuicio de que la aprobación final del mismo corresponde al igual que en el resto de órganos constitucionales a las Cortes Generales. Sin embargo, en la página web del Tribunal<sup>151</sup> se indica que *“El*

---

<sup>151</sup> [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

*Pleno del Tribunal procede a la aprobación del proyecto de presupuesto de cada ejercicio, para su incorporación a los Presupuestos Generales del Estado, remitiéndose a tal fin el proyecto a las Cortes Generales para su aprobación, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas+.*

Galán del Fresno<sup>152</sup> manifiesta que *«Quizás pudiera sostenerse que la aprobación por las Cortes Generales del presupuesto del Tribunal Constitucional sea un acto constitucionalmente «debido». Al menos, en la medida en que los proyectos de presupuestos del Tribunal se mantuviesen en los límites de lo razonable. Pero tampoco puede negarse una cierta preeminencia del poder legislativo en lo referente a la fijación definitiva de la cuantía de cada una de las partidas presupuestarias aplicables al Tribunal Constitucional+.*

Una vez aprobado el presupuesto, se remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública para que lo incorpore en la sección 04 de los PGE.

#### b) Ejecución y Liquidación.

Corresponde al Pleno, en virtud del artículo 2.j) del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, establecer las directrices para la ejecución del presupuesto y fijar los límites dentro de los cuales las autorizaciones de gasto deberán ser puestas previamente en conocimiento del Pleno o, en su caso, de la Junta de Gobierno.

Asimismo, corresponde al Secretario General bajo la autoridad e instrucciones del Presidente, las siguientes competencias con arreglo al artículo 25.1, apartados g), h) e i), del Reglamento:

1) La administración de los créditos para gastos del Presupuesto del Tribunal.

2) La autorización del gasto.

---

<sup>152</sup> GALÁN DEL FRESNO, J.M.: *«La autonomía financiera de los órganos constitucionales+ en Crónica 1998-1999, Asociación de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, 2000, p. 99-100.*

### 3) La ordenación de los pagos.

Si bien, en virtud del Acuerdo de 13 de abril de 2011, de la Secretaría General del Tribunal Constitucional, dichas competencias se delegan en el Secretario General Adjunto junto con la liquidación del presupuesto del Tribunal.

Por lo que la ejecución del presupuesto del Tribunal Constitucional corresponde a su Secretario General, con asistencia de personal técnico, bajo la dirección del Presidente y con arreglo a las directrices que a tal fin establezca el Pleno. Asimismo, corresponde al Secretario General la liquidación del presupuesto, que se ha de poner en conocimiento del Pleno.

### C. Control interno.

Por un lado, se encuentra el control ejercido por el **Pleno**, con arreglo al artículo 2.k) del ROPTC, órgano al que corresponde la labor de fiscalizar el cumplimiento de las directrices para la ejecución del presupuesto y conocer de su liquidación, una vez que haya sido formulada por el Secretario General; y por otro lado, el control que lleva a cabo el **interventor**.

El interventor del Tribunal Constitucional es nombrado y cesado por el Presidente (artículo 14.f) del ROPTC) conforme lo acordado por el Pleno, al que corresponde su designación y cese con arreglo al artículo 2.m) del ROPTC. En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, el Interventor será sustituido por el letrado que el Presidente designe.

Sus competencias previstas en el artículo 39 del ROPTC son las siguientes:

1º La intervención de las propuestas de contenido económico sobre las que haya de resolver el Secretario General, para lo que el interventor podrá mostrarse conforme u oponerse. En este último caso, formulara por escrito el reparo que fuese procedente.

Ahora bien, sólo podrá plantear discrepancia ante el Secretario General y, cuando disintiere de los actos de otros órganos o autoridades del Tribunal, se limitará a poner de manifiesto sus reparos de legalidad.

En el caso de que existiesen discrepancias entre el Secretario General y el Interventor, será el Pleno el que resuelva a propuesta del Presidente.

2º La labor de asesorar en materia presupuestaria al Tribunal.

#### **D. Control externo.**

Sobre el control externo del Tribunal de Cuentas, hemos de señalar que el artículo 2.k) ROPTC establecía, en su redacción anterior, que correspondía al Pleno *%fiscalizar el cumplimiento de las directrices para la ejecución del presupuesto y conocer de su liquidación, formulada por el Secretario general, antes de su remisión al Tribunal de Cuentas.*+ Sin embargo, este último inciso desapareció en la reforma llevada a cabo por el apartado 1 del artículo único del Acuerdo 1 abril 2011, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional.

No obstante, de nuevo la página web del Tribunal Constitucional muestra que *%la gestión económico-financiera del Tribunal Constitucional está sometida a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, reflejándose la gestión de su presupuesto en la Cuenta General del Estado que se rinde a dicho Tribunal.*+

El Tribunal de Cuentas no ha fiscalizado todavía el Tribunal Constitucional, sin embargo, dado que él mismo reconoce en su web como ejemplo de transparencia que su gestión económica está sujeta al control por el Tribunal de Cuentas, esté no debería encontrar obstáculo alguno por parte del Tribunal Constitucional a la hora de fiscalizarlo.

#### **V. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.**

## A. Normativa y caracteres.

El CGPJ se configura como el órgano de gobierno de los jueces, según dispone el artículo 122.2 de la CE. Este mismo precepto añade que *«la Ley Orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de los miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario»*. Ello dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio<sup>153</sup>, del Poder Judicial, que lo regulaba en un principio en sus artículos 107 a 148.

Estos artículos fueron suprimidos tras la reforma operada en la LOPJ por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, que introdujo un nuevo Libro VIII<sup>154</sup> (artículos 558-642) dedicado a la regulación del Consejo. En el Preámbulo de esta Ley se justifica la necesidad de esta reforma señalando que *«el Consejo General del Poder Judicial demanda una reforma en profundidad de su estructura y funcionamiento que permita poner fin a los problemas que a lo largo de los años se han puesto de manifiesto, así como dotarlo de una estructura más eficiente»*.

Como novedades introducidas debemos destacar las siguientes:

- Primera. La relativa a la potestad reglamentaria del CGPJ, que debe referirse, con carácter general, a la esfera puramente interna o doméstica. Excepcionalmente, se reconoce una potestad reglamentaria *«ad extra»*, en determinados aspectos accesorios de las actuaciones judiciales que se prevén en la Ley Orgánica.

---

<sup>153</sup> Tempranamente a la aprobación de la Constitución, se dictó la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, ante la necesidad de poner en funcionamiento el Tribunal Constitucional ya que dos de sus miembros debían ser propuestos por el CGPJ, de acuerdo con lo previsto en el artículo 159.1 de la CE. Con posterioridad, se aprobaría la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, donde se reguló de forma definitiva el Consejo, quedando derogada la Ley Orgánica de 1980.

<sup>154</sup> Libro introducido por el número uno del artículo único de la L.O. 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial («B.O.E.» 29 junio).

- Segunda. La que se refiere a la autonomía del CGPJ como órgano constitucional, por la que el Consejo elabora su propio presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

En virtud de la potestad reglamentaria que el artículo 560.1.16ª de la LOPJ reconoce al CGPJ, este ha dictado Reglamentos, destacando a los efectos de este trabajo el Reglamento nº 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 5 de mayo de 1986).

A ello se suman **normas**, como las aprobadas por el Pleno del Consejo de 28 de junio de 2012 sobre la actualización del régimen de control de gestión y transparencia del CGPJ; o las aprobadas por la Comisión Permanente, en su reunión de 24 de junio de 2014, sobre indemnizaciones por razón de servicio con motivo de viajes y gastos de carácter protocolario o representativo con cargo al presupuesto del CGPJ que tienen su origen en dichas normas de Actualización.

El CGPJ constituye una novedad en el sistema judicial español, ya que, con anterioridad a la Constitución de 1978, **no existía un precedente** de dicho órgano, aunque si hubo algunos intentos de creación de un órgano que garantizase el autogobierno del Poder Judicial.

Ejemplos de ello fueron<sup>155</sup> como la Junta Central o Suprema, creada por Decreto de 6 de diciembre de 1849; la Junta Organizadora del Poder Judicial, establecida mediante Real Decreto de 20 de octubre de 1923; y especialmente el Consejo Judicial. Este organismo fue creado por Real Decreto de 18 de mayo de 1917, norma que fue rápidamente derogada mediante Real Decreto de 18 de julio del mismo año, sin que la institución llegara a entrar en funcionamiento de forma efectiva; por Real Decreto de 21 de junio de 1926 volvió a establecerse, hasta que desapareció de nuevo a través del Decreto de 19 de mayo de 1931; por último, la Ley de 20 de diciembre de 1952 procedió al establecimiento de un nuevo Consejo

---

<sup>155</sup> [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)



Judicial, que pervivió hasta la implantación del régimen constitucional democrático.

El CGPJ se **configura** en nuestro ordenamiento jurídico como:

1. Un órgano **colegiado**, cuya composición y designación está prevista en el artículo 122.3 de la CE, que señala: *“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”* y se desarrolla en el artículo 566 de la LOPJ que dispone que *“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte Vocales, de los cuales doce serán Jueces o Magistrados en servicio activo en la carrera judicial y ocho juristas de reconocida competencia.”*

2. Un órgano **independiente y autónomo**, como ya se ha estudiado en el Capítulo Segundo.

3. Un órgano constitucional, que carece de personalidad jurídica propia, no integrado en la Administración General del Estado pero que forma parte del **sector público administrativo estatal**, siéndole de aplicación el artículo 2.3 de la LGP.

Nuestro CGPJ sigue el modelo **de otros países como Francia o Italia**, de acuerdo con la clasificación efectuada por Delgado Martín<sup>156</sup>, en los que el

---

<sup>156</sup>DELGADO MARTÍN, J.: “El Consejo General del Poder Judicial en 25 preguntas” en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

Este autor clasifica los modelos de gobierno del poder judicial en los siguientes modelos:

Modelo A: Atribución a un órgano judicial.

gobierno del Poder Judicial se atribuye a un órgano colegiado y autónomo, cuya composición y funciones varían en los distintos países, si bien con carácter general, los distintos ordenamientos diseñan mecanismos para garantizar la autonomía de funcionamiento del Consejo.

---

\* De esta manera, el órgano judicial superior del país (Tribunal Supremo o Corte Suprema) acumula la función jurisdiccional y Autonomía y Evolución presupuestaria la función de gobierno en relación con el resto de órganos judiciales del Estado.

\* Este modelo está muy extendido en América, debido a la influencia del sistema de Estados Unidos.

\* Surge en relación con un sistema originario en el que no existe una carrera judicial (no existe promoción profesional), y en el que los jueces son designados de por vida, siendo seleccionados entre juristas (abogados) con una vida profesional de prestigio.

\* Cuenta con distintas modalidades, que dependen de la forma de nombramiento de los miembros del Tribunal o Corte Suprema: por el poder legislativo (Costa Rica), por el gobierno con aprobación del legislativo (Panamá), por elección popular o por el Gobernador (determinados Estados de USA); con posible propuesta previa por la Corte Suprema (Chile) o por un órgano creado al efecto compuesto por jueces (Venezuela).

- Modelo B: Atribución a un órgano no judicial.

\* Se atribuyen las funciones de gobierno a un órgano del poder ejecutivo (normalmente es el Ministerio de Justicia).

\* Se trata de un modelo propio de la Europa continental desde el nacimiento del Estado de Derecho, aunque en muchos países se ha evolucionado hacia la fórmula del Consejo.

\* Nace ligado a un sistema de juez-funcionario que se integra en una carrera o cuerpo de la Administración al que se accede tras superar unas pruebas que acreditan la debida solvencia técnico-jurídica, y en la que se promociona durante la vida profesional. La Ley regula de forma minuciosa todo lo relativo a los derechos y deberes (estatuto) del juez. La aplicación del estatuto del juez corresponde al ejecutivo, con pleno sometimiento a la legislación. Asimismo, sus decisiones son susceptibles de recurso ante los tribunales y, por tanto, están sometidas al control judicial.

\* Y también corresponden al ejecutivo las funciones relativas a los medios materiales y personales al servicio de los órganos judiciales, que tradicionalmente corresponden al ejecutivo en el sistema continental europeo.

- Modelo C: Atribución a un órgano colegiado y autónomo.

\* Este modelo nace en varios países europeos después de la 2ª Guerra Mundial (Francia e Italia), como forma de garantizar la independencia del juez frente a posibles presiones o injerencias procedentes de un órgano del ejecutivo (el Ministerio de Justicia) que gestiona todo lo relativo a los derechos y obligaciones del juez.

\* Posteriormente se ha extendiendo a distintos países de Europa y de América. Se ha implantado tanto en Estados que tradicionalmente han seguido el modelo A de gobierno por órgano del ejecutivo (Francia, España), como en otros que han seguido el modelo B de gobierno por órgano judicial (Consejo de la Magistratura de Argentina).+

Hemos de hacer referencia a la Red europea de Consejos de Justicia, [European Network of Councils for the Judiciary+ (ENCJ)]<sup>157</sup>, de la que forma parte España (algunos de sus informes se estudiarán a continuación). La constitución de esta Red se ubica dentro del objetivo tendente a la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Su mecánica de funcionamiento es la creación grupos de trabajo encargados de elaborar documentos en los que se analizan las cuestiones de mayor interés para los poderes judiciales de los diversos Estados Miembros de la Unión Europea.

Lucas Murillo de la Cueva<sup>158</sup> manifiesta que *la experiencia europea muestra que se ha recurrido a una institución de la naturaleza del Consejo solamente en aquellos ordenamientos en los el Poder Judicial, a pesar de la eventual descentralización territorial del poder político, es único y se administra por jueces y magistrados profesionales, integrados en lo que, entre nosotros se denomina carrera judicial. En este contexto, la función básica del Consejo es la de adoptar todas las decisiones relativas al estatuto personal de los jueces: desde su selección hasta su jubilación, pasando por todas las etapas e incidencias intermedias, incluidas las de carácter disciplinario. El consejo desapodera, pues, el poder ejecutivo de estas materias. En cambio, carece de potestades jurisdiccionales.*+

El cometido principal del CGPJ es garantizar la independencia de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que les son propias, de manera que se eliminen posibles presiones externas que puedan ejercerse sobre la actividad de los jueces. Estas **funciones**, con arreglo a al artículo 560 de la LOPJ, pueden agruparse en nueva grandes materias:

---

<sup>157</sup> En la actualidad, son miembros de pleno derecho de la RECJ, los Consejos del Poder Judicial o instituciones similares de los siguientes Estados miembros de la Unión Europea: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia (Consejo Judicial Supremo de la Justicia Civil y Penal, y Consejo Judicial Supremo de la Justicia Administrativa), Hungría, Irlanda, Italia (Consejo Superior de la Magistratura y Consejo de Presidencia de la Justicia Administrativa), Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido (Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia) y Rumanía.

<sup>158</sup> Lucas Murillo de la Cueva, P: *El Gobierno del Poder Judicial: Los modelos y el caso español*+, en Revista de las Cortes Generales, número 35. 1995, p.167-239.

1. Nombramientos reglados y discrecionales.
2. Inspección de los Juzgados y Tribunales.
3. Régimen disciplinario judicial.
4. Formación judicial.
5. Potestad reglamentaria.
6. Publicación de las sentencias.
7. Función consultiva.
8. Mejora de la calidad de la Justicia.
9. Relaciones internacionales.

#### **B. Autonomía presupuestaria.**

A nivel europeo, hemos de destacar el Informe final 2006-2007 sobre los fondos y responsabilidad de los Consejos miembros de la ENCJ. En dicho informe se efectúa un estudio de los presupuestos de los distintos Consejos y la responsabilidad en su gestión.

Conforme lo recogido en el mismo<sup>159</sup>, observamos que en países como Bulgaria, Chipre, Irlanda, Estonia, Lituania, Polonia y Suecia sus presupuestos son piezas independientes de los presupuestos estatales; mientras que en otros como Austria, Bélgica, Croacia, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, los Países Bajos y Rumanía los presupuestos de los consejos no son independientes.

---

<sup>159</sup> European Network of Councils for the Judiciary: [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

En Francia, la autonomía presupuestaria del *%Conseil Supérieur de la Magistrature+* fue concedida por la ley del 22 de julio del 2010. Su presupuesto es autónomo en relación con el presupuesto de los servicios judiciales. El Presidente de la Corte de Casación negocia el presupuesto con el Ministro de Economía y Finanzas. Este presupuesto está destinado a cubrir los gastos relacionados con su funcionamiento en el ejercicio de sus competencias.

En Italia, el *%Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa+* posee autonomía financiera con respecto a las cantidades puestas a disposición por el Estado para su funcionamiento. El presupuesto para el funcionamiento de los tribunales y, en general, para la organización del poder judicial, es administrado por el propio Consejo. Con el fin de salvaguardar su autonomía e independencia del Consejo, no rinde cuentas a nadie.

En Portugal, el *%Conselho Superior da Magistratura+* posee autonomía financiera y está equipado con su propio presupuesto, que se encuentra dentro de los Gastos Generales del Estado en los Presupuestos del Estado. Este presupuesto es aprobado por la Asamblea de la República bajo la propuesta del Consejo.

En España, el CGPJ está dotado autonomía presupuestaria como se prevé en el artículo 560.1.17ª de la LOPJ, que al regular las atribuciones del Consejo le atribuye la facultad de elaborar y ejecutar su propio presupuesto, en los términos previstos en la propia Ley Orgánica. Su artículo 565 dispone que *%1. Para el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, el Consejo General del Poder Judicial, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elaborará su presupuesto. 2. La elaboración y ejecución del presupuesto del Consejo General del Poder Judicial se sujetará, en todo caso, a la legislación presupuestaria general. 4. El Consejo General del Poder Judicial, máximo órgano de gobierno del Poder Judicial, está vinculado por los principios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.+*

En virtud de lo anterior y de conformidad con la LOPJ y la LGP, el CGPJ aprueba anualmente su presupuesto para su inclusión en los Generales del Estado en una sección independiente, la sección 08, con carácter previo a su aprobación por el Parlamento a propuesta del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

### 1. Fases del ciclo presupuestario.

En primer lugar, antes de examinar las distintas fases, hemos de destacar dos recomendaciones formuladas en el informe 2015-2016 de la ENCJ sobre financiación de la judicatura<sup>160</sup>: ***Recomendación Uno. Los presupuestos estarán siempre bajo control parlamentario, ya que implican el gasto de recursos públicos. No obstante, la elaboración del presupuesto debe quedar por sistema y en la práctica libre de interferencias políticas inadecuadas. La financiación de los tribunales no debe basarse en decisiones discrecionales de los organismos públicos, sino en criterios objetivos y transparentes que garanticen su estabilidad.*** ***Recomendación Dos. Para garantizar y fortalecer la separación de poderes, el consejo de Justicia, o un órgano en que la judicatura esté representada, debería participar activamente y estar plenamente informado en todas las fases del proceso presupuestario y debería tener la oportunidad de expresar sus opiniones sobre el presupuesto propuesto al Parlamento. (En los países en los que el Consejo de Justicia tiene la facultad de proponer un presupuesto, el Gobierno debería proporcionar argumentos para cambiarlo).***<sup>+</sup>

Este último inciso ha de ser tenido en cuenta en España para el hipotético caso de que el Gobierno modifique, antes de su remisión para su aprobación a las Cortes Generales, el presupuesto que el CGPJ le haya remitido.

---

<sup>160</sup> El Equipo de Proyecto sobre "Financiación de la judicatura" de la Red Europea de Consejos de Justicia se creó en septiembre de 2015 a raíz del plan de trabajo de la RECJ 2015-2016 aprobado por la Asamblea General celebrada en La Haya del 3 al 5 de junio de 2015. El Equipo de Proyecto se creó para establecer estándares judiciales mínimos y fortalecer la confianza mutua entre jueces y otras autoridades judiciales. En su Plan Estratégico y de Actuación 2014-2018, la ENCJ identificó la necesidad de un proyecto para estudiar y presentar un informe sobre la financiación y el apoyo a los miembros y observadores de la ENCJ, los consejos de Justicia y los distintos sistemas judiciales.

Examinando el ciclo presupuestario del CGPJ podemos diferenciar las fases de elaboración y aprobación, y la de ejecución y liquidación del presupuesto:

a) Elaboración y aprobación.

Corresponde al Pleno del CGPJ la fijación de las directrices para la elaboración del anteproyecto de presupuesto del CGPJ en virtud del artículo 33 del Reglamento 1/1986, de 22 de abril.

Con base a esas directrices, la Comisión presupuestaria elaborará el anteproyecto de presupuesto (artículo 87 del Reglamento), que más tarde remitirá al Pleno.

A diferencia del resto de órganos constitucionales, a excepción de la Corona y de las Cortes Generales, el artículo 33 de su Reglamento contempla expresamente su facultad para la aprobación del anteproyecto de su presupuesto, atribuyéndole la competencia para ello al Pleno (artículo 599.1.8 de la LOPJ).

Posteriormente, se remite al Ministerio de Hacienda y Función Pública para integrarlo en la sección 08 de los PGE. El CGPJ gestiona los programas presupuestarios 111M %Gobierno del Poder Judicial+, 111O %Selección y formación de jueces+y 111P %Documentación y publicaciones judiciales+.

b) Ejecución y liquidación.

Se atribuye al Presidente la competencia para aprobar las modificaciones de su presupuesto en cuanto no excedan de los límites previstos en la Ley de PGE (artículo 26 del Reglamento).

Conforme al artículo 33 del Reglamento, corresponde al Pleno aprobar los expedientes de modificación de los créditos del presupuesto cuando deban ser remitidos a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, del Gobierno o de las Cortes Generales, así como fijar las directrices para la

ejecución del presupuesto del Consejo, previa elevación de la Comisión Presupuestaria.

Por su parte, al Secretario General se le atribuyen las siguientes competencias:

- a) Autorizar los gastos en los casos no reservados al Pleno o a la Comisión permanente.
- b) Ordenar los pagos con cargo a la cuenta del Consejo en el Banco de España;
- c) Administrar los créditos para gastos del Presupuesto del Consejo;
- d) Formular la cuenta de liquidación del presupuesto.

El procedimiento de aprobación de la cuenta de liquidación se inicia, en la práctica, en la Gerencia del Consejo, la cual compila los datos para su elaboración, que posteriormente remite a la Intervención. Una vez fiscalizada, la envía al Secretario General para su formulación. Formulada la cuenta de liquidación, se remite a la Comisión Presupuestaria para su informe. Dicho informe y la cuenta se remite al Pleno para su aprobación.

### **C. Control interno.**

El artículo 565.3 de la LOPJ dispone que *“El control interno del gasto del Consejo General del Poder Judicial se llevará a cabo por un funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que dependerá funcionalmente del Consejo General del Poder Judicial, y el control externo por el Tribunal de Cuentas.”*

Con arreglo a lo anterior, no cabe duda alguna de que la actividad económico-financiera del CGPJ está sujeta al control interno por parte de la Intervención y al control externo del Tribunal de Cuentas.



En cuanto al control interno, con carácter previo a la reforma del CGPJ de 2013, la LOPJ no contenía referencia alguna a la figura de la Intervención, limitándose a regular de forma genérica en sus artículos 144 a 146 sus órganos técnicos. Así, el artículo 144<sup>161</sup> disponía que *“El Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo determinará su estructura, funciones y competencias”*.

Con arreglo a este artículo, la Intervención del Consejo se integraba dentro de los órganos técnicos. El responsable de la misma tenía el régimen propio de los puestos de nivel superior, exigiéndose únicamente una adecuada cualificación profesional, pero pudiendo pertenecer a cualquier Cuerpo Superior de la Administración Pública.

Ahora bien, tras la reforma de LOPJ llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, estos artículos quedaron derogados, regulándose el control interno en el ya mencionado artículo 565.3 de la LOPJ, del que se desprende que dicho control ha de ser ejercido por un funcionario que ha de pertenecer al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que dependerá funcionalmente del CGPJ, disponiendo el artículo 611.5 de dicha LO que el Interventor al servicio del Consejo quedará adscrito a la Comisión Permanente.

---

<sup>161</sup> Artículo 145 establecía que: *“En los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, podrán prestar servicios miembros de las Carreras Judicial y Fiscal, del Cuerpo de Secretarios Judiciales, del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y del Cuerpo de Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia así como funcionarios de las Administraciones públicas, en el número que fijen las correspondientes relaciones de puestos de trabajo. 2. Los miembros de los órganos técnicos de nivel superior para cuya designación se haya exigido el título de licenciado en Derecho, actuarán con la denominación de Letrados al servicio del Consejo General del Poder Judicial.”*

Artículo 146 disponía que: *“La provisión de los puestos de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, se realizará mediante concurso de méritos. 2. Aquellos que hayan obtenido puestos de nivel superior, serán nombrados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, previo concurso de méritos, por un período de dos años, prorrogable por períodos anuales con un máximo de prestación de servicios de 10 años y serán declarados en situación de servicios especiales en su Administración de origen. 3. Cuando se trate de la prestación de servicios en los restantes puestos de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, los funcionarios que los desempeñen se considerarán en servicio activo en sus cuerpos de origen.”*

Sin embargo, la Ley no dice nada respecto a su nombramiento. En la medida en que el mismo está sujeto a elementos discrecionales o de apreciación de méritos, la competencia para acordarlo debe atribuirse al Pleno de acuerdo con lo previsto en el artículo 599.1.4º, como confirma el ROPTC, que dedica a la Intervención el capítulo V (artículos 114 a 116) de su Título III "De los órganos técnicos", disponiendo el artículo 116 que el ejercicio de esta función será realizado por un *"Interventor al servicio del Consejo cuya designación se efectuará por el Pleno, y deberá recaer en persona que posea la adecuada calificación profesional"*.

Una vez determinado que el interventor del CGPJ ha de pertenecer al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado nombrado por el Pleno (recayendo en la persona que posea la adecuada calificación profesional), se ha de tener en cuenta, como señala de Hoyos Maroto<sup>162</sup>, que para ello se efectuará un concurso de méritos entre quienes posean la adecuada calificación profesional. Su nombramiento se realiza por un período de dos años, prorrogable por períodos anuales con un máximo de diez, quedando la persona designada en situación de servicios especiales en su Administración de origen.

La designación del resto de puestos de la Intervención del Consejo se realiza por la Comisión Permanente, igualmente mediante concurso de méritos, pero quedando los funcionarios que lo desempeñen en situación de servicio activo en sus cuerpos de origen.

El Pleno creó, el 23 de abril de 1997, la estructura organizativa de la Intervención, siguiendo las características de organización del personal al servicio del Consejo e incorporando dicho órgano técnico en la relación de puestos de trabajo.

Una vez designado el Interventor, este pasa a depender orgánica y funcionalmente del CGPJ.

---

<sup>162</sup> DE HOYOS MAROTO, B.: *La Intervención en el Consejo General del Poder Judicial*, Revista Cuenta con IGAE núm. 23, noviembre de 2009, p. 48 a 51.

La Intervención goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, no estando sus decisiones sometidas a otros órganos dentro del Consejo<sup>163</sup>. Sin embargo y según señala el artículo 115 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, corresponde al Pleno del Consejo, de manera análoga a lo que ocurre en el ámbito de la Administración General del Estado con el Consejo de Ministros, la resolución de las posibles discrepancias que pudieran derivarse de la formulación de reparos por parte de la intervención en los expedientes de gasto.

El artículo 114 del Reglamento expone las funciones propias del Interventor:

- Fiscalización previa de los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir obligaciones o derechos de contenido económico.

- Intervención de las nóminas por las que se reclamen las retribuciones de los altos cargos y del personal al servicio del Consejo.

- Intervención de las órdenes de pago de régimen interior contra la cuenta corriente del Consejo en el Banco de España.

- Intervenir las cuentas justificativas de las órdenes de pago de régimen interior libradas «a justificar».

- Autorización de los documentos contables y de tesorería que hayan de remitirse a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, así como de los talones y órdenes de transferencia contra la cuenta corriente del Consejo en el Banco de España.

- Autorización de la cuenta de liquidación del Presupuesto a rendir al Tribunal de Cuentas.

- Formar parte de la Junta Económica.

---

<sup>163</sup> DE HOYOS MAROTO, B.: «La Intervención en el Consejo General del Poder Judicial», Revista Cuenta con IGAE núm. 23, noviembre de 2009, p. 49.

- Dirección de la contabilidad.
- Asesoramiento al Consejo en materia financiera.

En este precepto se alude a la ~~%~~fiscalización previa+. Ello se debe, como señala de Hoyos Maroto<sup>164</sup>, a que el Reglamento fue aprobado el 22 de abril de 1986, con anterioridad a la nueva LGP, por lo que este término era sinónimo de función interventora. Sin embargo, como señala esta autora, tras la LGP este término no debe entenderse como control previo de legalidad, ya que dentro del Consejo se realiza una fiscalización o intervención ~~%~~plena+ de los actos de contenido económico, esto es, de todos los requisitos del procedimiento de gestión que corresponda.

#### **D. Control externo.**

Como expresamente dispone el artículo 565 de la LOPJ, el control externo del CGPJ corresponde al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador, por lo que en relación con este órgano no cabe duda alguna al respecto.

Sin embargo, a día de hoy sólo se ha llevado a cabo un informe de fiscalización del Consejo (el nº 1043) en relación con la cuenta de liquidación del Presupuesto del ejercicio 2010, que fue aprobado el 24 de Julio de 2014 y que a continuación pasamos a analizar.

La fiscalización se efectuó a iniciativa del propio Tribunal y en ejecución de su programa anual para el año 2011, aprobado por acuerdo del Pleno de 24 de febrero de 2011, cuyas directrices técnicas fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de febrero de 2012.

En dicha fiscalización se establecieron los siguientes objetivos:

---

<sup>164</sup>DE HOYOS MAROTO, B.: ~~%~~La Intervención en el Consejo General del Poder Judicial+, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre de 2011, p. 440.

1) Comprobar que la cuenta de liquidación del presupuesto del ejercicio 2010 del Consejo representa adecuadamente la ejecución de dicho presupuesto, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

2) Verificar el cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos.

3) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados.

El informe está estructurado en tres grandes apartados:

1. Consideraciones Generales, donde se recoge información del ente fiscalizado sobre su naturaleza jurídica, organización y funciones.

2. Resultados de la fiscalización, que a su vez se divide en los siguientes: análisis de la liquidación presupuestaria; representatividad de la cuenta de liquidación del presupuesto; comentarios sobre la cuenta de liquidación del presupuesto, control interno y cumplimiento de la legalidad; y análisis de determinados aspectos de la gestión económico-financiera.

3. Conclusiones y Recomendaciones. El informe recoge trece conclusiones de las que se destacan por su relevancia las cuatro primeras:

La 1ª señala que *“El registro contable de la ejecución de los créditos presupuestarios del CGJP correspondientes al ejercicio fiscalizado se ha ajustado al régimen establecido para los órganos constitucionales con sección independiente en los PGE por las disposiciones aplicables, en particular por el art. 4.1.b) del RD 578/2001<sup>165</sup>. Este régimen se basa en la gestión contable de las*

---

<sup>165</sup> El régimen contable de los órganos constitucionales como ya hemos señalado se prevé en el artículo 4.1.b) del Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la administración general del estado (B.O.E. 22/06/01), sobre Organización contable: ***“En particular, el registro contable de la ejecución de los créditos presupuestarios de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a las secciones de la Casa de su Majestad el Rey, de las Cortes Generales, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo General del***

operaciones presupuestarias y económico-patrimoniales de dichos órganos por los Ministerios que tienen las competencias de la AGE en materia contable y de ordenación general de pagos, ha tenido y tiene algunas consecuencias inadecuadas en la rendición de las cuentas de los referidos órganos, que son principalmente las que se indican a continuación, referidas al ejercicio fiscalizado:

**La cuenta de liquidación presupuestaria del CGPJ del ejercicio 2010 y las del resto de órganos constitucionales**, que forman parte de la Cuenta de la Administración General del Estado de ese año y por lo tanto se remitieron al Tribunal de Cuentas por la IGAE, **figuran recogidas en el Informe agregado del Ministerio de Economía y Hacienda**, de forma diferenciada, en las respectivas secciones presupuestarias (en el caso del Consejo General del Poder Judicial); las diligencias correspondientes a dicho informe, exigidas por las normas, **están suscritas exclusivamente por los responsables del indicado Ministerio, sin que se haga en ellas referencia alguna a los órganos constitucionales. Por lo tanto, de las cuentas del CGPJ y de los demás órganos constitucionales remitidas al Tribunal de Cuentas no se responsabilizan sus correspondientes órganos**, lo que constituye una singularidad en la rendición de las cuentas que, a juicio de este Tribunal, si pudo tener sentido en otro tiempo por razones técnicas, no lo tiene actualmente dados los avances tecnológicos que se han producido en los sistemas de información contable.

La gestión contable de los ingresos y de las operaciones en el ámbito económico-patrimonial tampoco se lleva a cabo por el CGPJ y los restantes órganos constitucionales, figurando la correspondiente información en los estados de la AGE sin diferenciación alguna, situación que tampoco parece adecuada en este caso, por razones similares a las indicadas en el párrafo anterior.

Esta conclusión afecta por tanto a todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados en este trabajo salvo la Corona.

---

**Poder Judicial se efectuará por la oficina de contabilidad de la Intervención Delegada en el Ministerio de Economía.**

Dada la importancia de modificar este régimen contable, el Tribunal de Cuentas incluyó en el Programa Anual de fiscalizaciones de 2016 la elaboración de la *Moción relativa a la modificación del régimen contable y de control interno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, que permita elevar a las Cortes Generales las propuestas que redunden en una mejora en los referidos ámbitos de actuación de dichos órganos*+

En las directrices técnicas de esta Moción se señala que su ámbito subjetivo se limita al Tribunal de Cuentas, al Tribunal Constitucional, al Consejo de Estado y al Consejo General del Poder Judicial *sin perjuicio de que las propuestas que, como consecuencia de ello, se dirijan a las Cortes Generales, pueden ser de interés para otros Órganos Constitucionales y de relevancia constitucional*+, debido a que *el régimen económico financiero de estos Órganos presenta diferencias, estando solo expresamente prevista la aplicación de la Ley General Presupuestaria, según su disposición adicional decimoséptima, y sin perjuicio de las especialidades que se hayan establecido en sus normas de creación, al Tribunal de Cuentas, al Tribunal Constitucional, al Consejo de Estado y al Consejo General del Poder Judicial*+

La 2ª conclusión expone que *El grado de ejecución del presupuesto del Consejo en 2010 fue bajo (78%), similar al del año anterior, y fue consecuencia, básicamente, de una excesiva presupuestación, que, además, no tuvo en cuenta los incrementos en sus créditos por las generaciones de crédito que se producen todos los años, y, en menor medida, de circunstancias sobrevenidas, como fue la aplicación de actuaciones de contención del gasto. Por otra parte, prácticamente la totalidad de las modificaciones de crédito resultaron innecesarias, como lo demuestra el hecho de que las obligaciones reconocidas en casi todas las rúbricas presupuestarias que se incrementaron fueron inferiores a los créditos iniciales aprobados*+

A trevés de ella puso de manifiesto una inadecuada presupuestación del CGPJ, la cual fue corregida en sucesivos años, como puede observarse en los cuadros recogidos en el Anexo que reflejan los presupuestos del Consejo durante

los ejercicios 2014, 2015 y 2016. Esta política de contención del gasto y reducción de sus presupuestos fue iniciada por el Consejo en julio de 2010 para el ejercicio 2011 y así continuó en sucesivos ejercicios.

La 3ª conclusión muestra que *la cuenta de liquidación del presupuesto del Consejo General del Poder Judicial del ejercicio presupuestario 2010 presenta razonablemente las operaciones realizadas en ese ejercicio, de acuerdo con las normas y principios contables que le son de aplicación.*

En fin, en su 4ª conclusión se recoge que *Con carácter general, la principal debilidad de control interno del CGPJ es la insuficiencia y la dispersión de las normas reglamentarias específicamente aplicables en el ámbito económico-financiero al Consejo, así como la ausencia de manuales de procedimiento de las principales áreas de gestión.* Por ello, el Tribunal le recomendó subsanar dicha insuficiencia y dispersión, bien completando las normas recogidas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento actualmente vigente, bien mediante la elaboración y aprobación de un reglamento financiero propio del Consejo, de modo que se establezcan claramente las especialidades respecto del régimen económico-financiero general. También señaló que *sería conveniente contar, además de dicha regulación reglamentaria, con manuales de procedimiento de las principales áreas de gestión económico-financiera en los que se definan claramente las funciones de cada puesto de trabajo, los procedimientos de gestión en la materia, acordes con las atribuciones de los diferentes órganos de decisión (propuesta, autorización, ejecución, registro y supervisión) y los canales de comunicación con el resto de la estructura organizativa.*

Igualmente, el Tribunal le recomendó que en el ámbito de la contratación (i) elaborase un manual de contratación en el que se aseguren mecanismos suficientes de coordinación, seguimiento y control en todas las fases de la contratación; (ii) dote de estabilidad y seguridad jurídica en el ejercicio de las competencias en materia de contratación, estableciendo un sistema de delegación de competencias realista con vocación de permanencia; (iii)



estableciese un sistema de supervisión adecuado y suficiente que garantice el debido cumplimiento de las distintas obligaciones legales que incumben al CGPJ en cuanto a la comunicación de la información y documentación relativa a la contratación celebrada; e (iv) implantase un sistema de planificación de la gestión y %presupuestación+ de la contratación que permita una tramitación de los procedimientos de adjudicación con antelación suficiente, para asegurar la continuidad de los servicios o suministros requeridos, con arreglo a los procedimientos más adecuados a los fines perseguidos y que mejor se ajusten a los principios de igualdad, objetividad, publicidad, transparencia, concurrencia y eficiencia que informan la contratación pública, contemplando, cuando ello sea procedente, la posibilidad de recurrir a los sistemas de racionalización de la contratación previstos por el TRLCSP.

Estas recomendaciones son igualmente extensibles al resto de órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados incluido el propio Tribunal de Cuentas, que asimismo carece de los mismos manuales y reglamento recomendados.

El CGPJ aceptó todas las recomendaciones formuladas por el Tribunal, con las siguientes precisiones:

- En relación con la modificación del régimen contable señaló que: *%La no remisión material directa de la cuenta en 2010 al Tribunal por parte del Consejo se produce, en resumen, por considerar que es el MEH quien realiza la rendición y la remisión al Tribunal de Cuentas, de la parte correspondiente a la sección 08 del Consejo, integrada en la Cuenta General del Estado, como así ha sucedido en el mencionado ejercicio.*

*Todo ello sin perjuicio de que todos los justificantes de los gastos realizados en cada ejercicio han estado y están siempre disponibles tanto para la oficina delegada de la IGAE en el Ministerio de Economía, como del Tribunal de Cuentas. Esta circunstancia ha sido constatada por el Tribunal de Cuentas al revisar la totalidad de los documentos que justifican la Cuenta de 2010.*

***No existe inconveniente por parte del Consejo a que se proponga en el futuro, un sistema de rendición diferente que permita en la cuenta de la AGE contar con los niveles de desagregación que recomiende el Tribunal.+***

- En relación con la insuficiencia y dispersión de normas, el Consejo se dotó en Junio de 2012 de una actualización del régimen de control y transparencia que compiló una parte sustancial de las normas internas existentes hasta esa fecha, mejorando las garantías de control interno de su actividad económico financiera con base en cuatro principios:

a) La aprobación de los criterios para la mejora de la ejecución del presupuesto del Consejo, que sirvan para la contención del gasto a la hora de ejecutar el Presupuesto del Consejo.

b) La actualización de las normas sobre indemnizaciones por razón de servicio con motivo de desplazamientos y gastos de protocolo o de representación con cargo al Presupuesto del CGPJ, que sustituyan a las hasta entonces vigentes aprobadas por la Comisión Presupuestaria de 14 de Diciembre de 1999, en desarrollo de las aprobadas por los Acuerdos plenarios de 11 de septiembre y 23 de octubre de 1996. Ello con la finalidad principal de reforzar la justificación que los altos cargos del Consejo tienen que acreditar respecto de sus actividades públicas, dotando al sistema de una absoluta transparencia y estableciendo diversas limitaciones a los gastos que pueden realizarse.

c) La publicación en la página web [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es) de la agenda institucional de actividades y reuniones de las Comisiones legales y reglamentarias, de las Vocalías delegadas para las distintas materias u órdenes jurisdiccionales y de las Vocalías territoriales.

d) La publicación trimestral en la página web [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es) del estado de la ejecución presupuestaria clasificada por programas, capítulos y conceptos.

Sin embargo, todavía no ha aprobado un Reglamento financiero propio ni manuales de procedimiento de las principales áreas de gestión económico-financiera. Tampoco el manual de contratación recomendado.

Una vez que el Informe fue aprobado por el Pleno del Tribunal se remitió a la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas que dictó la Resolución de 25 de noviembre de 2014. En la misma dicha Comisión asumió el contenido del citado Informe y compartió la necesidad de que el CGPJ continúe trabajando en la corrección de las deficiencias de gestión puestas de manifiesto respecto de la actividad desarrollada en el periodo objeto de fiscalización, al objeto de mejorar los procedimientos de gestión interna del Consejo.

Finalmente, hemos de recalcar que el CGPJ es el único órgano de naturaleza constitucional que reconoce expresamente en su normativa el control por el Tribunal de Cuentas.

## V. EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

### A. Normativa y caracteres.

Con el estudio histórico del Tribunal de Cuentas se puede observar cómo este órgano ha dependido, en las distintas etapas constitucionales, o del Poder Ejecutivo o del Legislativo.

Si con carácter general es cierto que para entender correctamente la realidad presente de las instituciones, es preciso abordar su estudio a la luz de su propio pasado, esta afirmación adquiere un significado especial en el caso del Tribunal de Cuentas español.

Como pone de manifiesto Mendizábal Allende<sup>166</sup>, el Tribunal de Cuentas es *el cuerpo más antiguo de la Hacienda Pública*. Sus **antecedentes históricos** se remontan al reinado de Sancho IV el Bravo, Rey de Castilla y León, en el siglo

---

<sup>166</sup> MENDIZABAL ALLENDE, R.: *Función y esencia del Tribunal de Cuentas* en la *Revista de Administración Pública* núm.46, enero-abril 1965, pp. 13- 68.

XIII, que creó una magistratura colegiada identificable como órgano de fiscalización superior de la Hacienda *"para el mejor gobierno del Rey Sabio y para el bien del pueblo"*

Un siglo después, en 1364, aparece en Navarra la Cámara de Comptos durante el reinado de Carlos II, y ya en 1437 y 1442 Juan II de Castilla creó y reguló mediante sendas ordenanzas la Contaduría Mayor de Cuentas, que sería reorganizada por Carlos V en 1554. El marco en que se situaban estas instituciones no podía ser entonces otro que el de la Administración Real.

Respecto de su denominación y siguiendo de nuevo a Mendizábal Allende<sup>167</sup>, en 1718 aparece por primera vez la expresión *"Tribunal de Cuentas"* aunque en muchas ocasiones anteriores y posteriores se habla habitualmente del *"Tribunal de la Contaduría"*. La denominación oficial siguió siendo la tradicional hasta que Fernando VII organiza en 1828 el *"Tribunal Mayor de Cuentas"*. El nombre actual se consolida en 1851 y permanecerá hasta nuestros días, salvo un paréntesis de seis años (1924-1930), durante el que funcionó un *"Tribunal Supremo de la Hacienda Pública"*.

Con el advenimiento del Estado constitucional, los Tribunales de Cuentas se van a ir desvinculando del Rey y de la Administración, aproximándose a la órbita parlamentaria siguiendo en paralelo el sentido conservador o progresista de cada periodo constitucional.

El primer constitucionalismo español recogió esta institución. Así, el Estatuto de Bayona establecería en su artículo 122 que *"un Tribunal de Contaduría General examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas"*, y la Constitución de Cádiz de 1812 señalaría en su artículo 350 que *"para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría Mayor de Cuentas, que se organizará por una ley especial"*.

---

<sup>167</sup> MENDIZABAL ALLENDE, R.: *La Contaduría Mayor de Cuentas* en la Revista de Derecho Judicial núm.25, enero-marzo 1966, pp. 6-29.

Posteriormente, la Real Orden de 1816 reguladora del Tribunal de la Contaduría, la de 1820 reguladora de la Contaduría Mayor de Cuentas y la de 1828 reguladora del Tribunal Mayor de Cuentas, se caracterizaron por mantener su sometimiento y **dependencia del Poder Ejecutivo**. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851 dio a la institución la denominación que hoy perdura y reforzó la prerrogativa del Poder Ejecutivo en el nombramiento de sus cargos.

Por su parte, la Constitución de 1869, en el párrafo quinto de su artículo 58, reservó a las **Cortes** la facultad de nombrar y separar a los ministros del Tribunal, línea que mantuvo la Ley Orgánica de 1870.

Con la Restauración, la Ley de 1877 supuso una vuelta a la dependencia del **Ejecutivo**, que perdurará hasta la Constitución Republicana de 1931.

La Constitución de 1931 establecía en su artículo 109 que *“Las cuentas se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República que informará a las Cortes de cualquier infracción”*; mientras su artículo 120 constituye el antecedente más directo del artículo 136 de la Constitución de 1978 al establecer *“El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado. Una ley especial regulará su organización, competencia y funciones. Sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales”*.

Su Ley Orgánica de 1934 dispuso, en su artículo 1, que el Tribunal de Cuentas de la República es el órgano al que, con jurisdicción especial y privativa, está encomendada la fiscalización de la gestión económica. El nombramiento y separación de sus miembros se hará por las **Cortes**.

La Ley sobre organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas del Reino, de 3 de Diciembre de 1953, estableció en su artículo primero que corresponde al Tribunal la fiscalización de los hechos realizados en la ejecución de la Ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal. Asimismo

dispuso que *%El Tribunal de Cuentas del Reino es el Organismo del Estado a quien corresponde la superior fiscalización económica de los hechos realizados en la ejecución de la Ley de Presupuestos y demás de carácter fiscal+.* Dependía en ese momento del **Jefe del Estado y de las Cortes Orgánicas**.

Mediante La Ley Orgánica del Estado de 10 de Enero de 1967 se declara la plena independencia del Tribunal de Cuentas y se define su función fiscalizadora. En este sentido, su artículo 44 dispuso que *%Al Tribunal de Cuentas del Reino corresponde, con plena independencia, el examen y comprobación de las cuentas expresivas de los hechos realizados en ejercicio de las leyes de presupuestos y de carácter fiscal, así como las cuentas de todos los organismos oficiales que reciban ayuda o subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos, y realizar las demás funciones que le señale su Ley Orgánica+.*

La vigente Constitución española de 1978, en su artículo 136, configura al Tribunal de Cuentas como *%supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado+.*

Se hace necesario un estudio de la **tramitación parlamentaria** del apartado 1 y 2 del **artículo 136 de la Constitución**<sup>168</sup> de 1978 (el apartado 3 y 4 no varían desde el inicio de su tramitación hasta su aprobación), para posteriormente analizar el ámbito competencial del Tribunal de Cuentas. Ello constituye el objeto principal de este trabajo.

El **Anteproyecto** de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, recogía la regulación del Tribunal de Cuentas en el **artículo 127**:

---

<sup>168</sup> SAINZ MORENO, F. (Prep.): *Constitución española. Trabajo parlamentarios*, vol.II, Servicio de estudios y publicaciones, Cortes Generales, 1980, p.p. 1265-2607.

*%a. Las Cuentas del Estado y del Sector Público estatal se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Este, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes un informe anual en el que, cuando proceda comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiera incurrido.*

*2. El Tribunal de Cuentas es el órgano fiscalizador de todas las cuentas del estado. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.*

*3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad que los Jueces.*

*4. Una ley orgánica regulará su composición, organización y funciones.+*

En el informe de la ponencia se admitieron dos enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios de Minoría Catalana y Vasco, quedando el **artículo 129 del Proyecto** redactado de la siguiente manera:

*%a. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán por el Gobierno ante las Cortes Generales anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.*

*2. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como del sector público de ambos. **Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.***

*3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad que los Jueces.*

*4. Una ley orgánica regulará su composición, organización y funciones.+*

El diputado Manuel Fraga Iribarne, en la sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de 13 de junio de 1978, presentó una enmienda *in voce*<sup>169</sup>, que tiene su origen en una armonización de criterios con la que anteriormente había formulado D. Manuel Fraga al propio precepto. A través de ella, se pretendía regular de manera más precisa y acorde con el artículo 120 de la Constitución de 1931 la dependencia del Tribunal respecto de las Cortes Generales por lo que asocia esta dependencia al examen y comprobación de la CGE. Asimismo, se le reconoce su carácter jurisdiccional.

El artículo 130 del Proyecto quedó redactado de la siguiente manera:

*%a. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. **Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.***

*2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, **sin perjuicio de su propia jurisdicción**, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en las que, a su juicio, se hubiere incurrido.*

---

<sup>169</sup> Constitución española. Trabajo parlamentarios, vol.II, Cortes Generales, Servicio de estudios y publicaciones, p.1525. Se reproduce por su interés la defensa de esta enmienda por el diputado Manuel Fraga Iribarne: *%En definitiva, esta enmienda, originariamente, y en el texto que sustancialmente se mantiene, contiene pefecionamientos respecto al texto de la Ponencia. Primero, no alude a cuentas anuales, porque hay una que es anual por parte del Estado, pero hay otras que se rinden mensualmente y no por el Gobierno, sino directamente por distintos organismos. Segundo, suprime la referencia a las responsabilidades ministeriales, porque pueden ser de muy distinto nivel las que se produzcan, y, por otra parte, no se infringe el principio, ya aprobado, de la responsabilidad colectiva del Gobierno. Tercero, entendemos que **regula de modo más preciso y adecuado, y siguiendo una tradición que ya venía en el artículo 120 de la Constitución de 1931, la relación con las Cortes.** Finalmente, al llegar al tema del Estatuto, y los miembros del Tribunal de Cuentas, completa la referencia a la independencia e inamovilidad con la igualmente necesaria a la incompatibilidad. Por sugerencias diversas, se ha suprimido del texto anterior la referencia a la condición especial y privativa, cambiada por «propia jurisdicción». Se ha suprimido, para evitar duplicaciones, la referencia a las comunidades autónomas, porque ésta vendrá en otra parte del título VIII. Por último, se entiende que no es el momento de regular los conflictos jurisdiccionales que crea».*



3. *Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.*

4. *Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.+*

Fernández Victorio<sup>170</sup> precisa dos cuestiones a resaltar de esta modificación:

1. La modificación del texto del Proyecto extiende la función fiscalizadora del Tribunal no sólo a las cuentas, sino también a la gestión económica del Estado, así como del sector público, es lo que supone un paso de gran trascendencia para la misión del Tribunal.

En virtud de lo anterior, el Tribunal no limita su función fiscalizadora a las cuentas del Estado y del sector público, sino que también comprende la verificación de que dicha gestión se ha llevado a cabo arreglo a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

2. Con esta modificación se consigue que el Tribunal de Cuentas, como se señalaba en las redacciones anteriores, no ejerza todas sus funciones por delegación de las Cortes Generales, sino únicamente en el examen y comprobación de la CGE, al tratarse del supremo órgano fiscalizador.

En el Senado, el texto fue aprobado sin modificaciones y en la Comisión Mixta Congreso-Senado pasa ya a tener la enumeración actual de artículo 136, manteniendo la redacción establecida en el Congreso.

Las **normas** que integran el bloque de constitucionalidad en materia de control externo del sector público como son (i) los artículo 136 y 153<sup>171</sup>d) de la

---

<sup>170</sup> FERNANDEZ- VICTORIO Y CAMPS, S.: *El Tribunal de Cuentas en las Constituciones españolas*, *Presupuesto y Gasto Público* núm. 3, 1979, pp.79 a 108.

<sup>171</sup> Artículo 153.d) de la Constitución: *El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.+*

CE; (ii) la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; (iii) los preceptos de los Estatutos de Autonomía que prevén la creación de los OCEX, teniendo en cuenta las Sentencias del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre y la 18/1991, de 31 de enero, y (iv) el artículo 17.a)<sup>172</sup> de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Completan la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y en ciertos aspectos muy concretos otras disposiciones, de entre las que cabe destacar (i) el artículo 22<sup>173</sup> de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; (ii) el artículo 10 de la Ley 22/2001<sup>174</sup>, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial; (iii) los artículos 132, 133 y 134 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; (iv) el artículo 223 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley vigente hasta el 30 de Junio de 2017); (v) la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, que encomienda al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera y la contabilidad ordinaria de las

---

<sup>172</sup> Artículo 17 de la LOFCA: *«Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.»* Redactado por el apartado siete del artículo único de la L.O. 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas («B.O.E.» 19 diciembre).

<sup>173</sup> Artículo 22 de la LOFCA: *«Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado dos del artículo ciento cincuenta de la Constitución.»*

<sup>174</sup> Artículo 10 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial regula el control parlamentario de los Fondos de Compensación Interterritorial de la siguiente manera: *«El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.2. No obstante, el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas presentarán ante los órganos citados en el número 1 anterior, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial.»*

formaciones políticas; y (vi) la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

La normativa propia del Tribunal de Cuentas ha sido objeto de algunas modificaciones:

1. La LOTCu se ha visto modificada Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos. En el preámbulo de esta Ley se justifica dicha modificación al introducir aspectos novedosos en su regulación, como que *la función fiscalizadora se extienda a verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, la atribución de potestad reglamentaria a esta institución, en lo atinente a su auto organización, así como la posibilidad de que se establezcan fórmulas de colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito, para la obtención de la información necesaria para la correcta fiscalización de las cuentas de los partidos políticos y fundaciones y entidades vinculadas*.

2. La LFTCu ha sido modificada en diversas ocasiones. Cabe señalar las realizadas por (i) la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos de 1992; (ii) la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; (iii) la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos de 2008; y (iv) la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que le atribuye al Tribunal su función consultiva, así como, la posibilidad de establecer, allí donde no existan o se supriman OCEX, secciones territoriales del Tribunal. Esta Ley determina también, en referencia a este órgano, los requisitos de titulación para el acceso a sus Cuerpos Superiores (Letrados y Auditores).

Todo ello se completa con la normativa interna del Tribunal, entre la que encontramos las Normas de Fiscalización de 23 de diciembre de 2013 y diversos manuales que serán analizados con posterioridad.

En cuanto a la **composición** del Tribunal de Cuentas, como se menciona en el Capítulo Primero, es colegiada, al estar integrado por una pluralidad de órganos tanto colegiados como unipersonales, de acuerdo con el artículo 19 de la LOTCu.

a) El **Presidente**, que con arreglo al artículo 29 de la LOTCu será nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno y por un período de tres años. Entre las competencias del Presidente reguladas en el artículo 20 de la LOTCu y el artículo 2 de la LFTCu se encuentran:

- Representar al Tribunal.
- Convocar y presidir el Pleno y la Comisión de Gobierno, así como decidir con voto de calidad en caso de empate.
- Ejercer la jefatura superior del personal al servicio del mismo y las funciones relativas a su nombramiento, contratación, gobierno y administración en general.
- Disponer los gastos propios del Tribunal y la contratación de obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento.
- Fijar los correspondientes órdenes del día del Pleno y la Comisión de Gobierno, dirigir las deliberaciones y disponer la ejecución de los acuerdos de uno y otra.
- Convocar pruebas selectivas para cubrir las vacantes existentes en los Cuerpos del Tribunal o en el personal laboral, de acuerdo con la oferta de empleo aprobada por el Pleno;

b) El **Pleno** del Tribunal de Cuentas, que está integrado por los doce Consejeros de Cuentas (uno de los cuales será el Presidente), y el Fiscal, como dispone el artículo 21.1 de la LOTCu. Con arreglo al artículo 21.3 de la LOTCu y al artículo 3 de la LFTCu, compete al Pleno, entre otras, las siguientes funciones:

- Ejercer la función fiscalizadora.
- Plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal.
- Conocer de los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por órganos del Tribunal.
- Aprobar y modificar los Reglamentos del Tribunal de Cuentas.
- Aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.
- Aprobar las Memorias o Informes, Mociones o Notas a que puedan dar lugar los procedimientos de fiscalización, así como las medidas a proponer, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, y elevar unas y otras a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las Asambleas Legislativas de las CCAA y a los Plenos de las Corporaciones Locales.
- Establecer las directrices técnicas a que deban sujetarse los diferentes procedimientos de fiscalización.
- Aprobar el Anteproyecto del Presupuesto del Tribunal para su integración en los Presupuestos Generales del Estado, así como las relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones y la oferta de empleo público.

- Aprobar la relación de puestos de trabajo y la oferta de empleo público del Tribunal.

El Pleno se reunirá, al menos, una vez cada mes - excepto en el período vacacional del mes de agosto-, así como en las convocatorias extraordinarias que efectúe el Presidente, con causa justificada, o cuando lo soliciten tres de sus miembros. El quórum para su válida constitución será de dos tercios de sus componentes, y sus acuerdos se adoptarán por mayoría de los asistentes, salvo en los casos en que la Ley exija una mayoría cualificada.

El Pleno quedará válidamente constituido, aunque no se hubiesen cumplido los requisitos de la convocatoria, cuando se hallen reunidos todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad.

Las deliberaciones del Pleno tienen carácter reservado, debiendo guardar secreto de las mismas los asistentes y cuantos pudieran conocerlas por razón de sus funciones.

Los Consejeros y el Fiscal podrán hacer constar en acta, en su caso, su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, debiendo aportarlos dentro de los dos días siguientes a la adopción del acuerdo. Cuando voten en contra y hagan constar por escrito su oposición motivada, el contenido de los votos particulares se incorporará a las memorias, informes, mociones o notas que remita el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las CCAA, a los Plenos de las Corporaciones Locales, al Gobierno de la Nación y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

c) La **Comisión de Gobierno**, que como indica el artículo 22.1 de la LOTCu está constituida por el Presidente y los Consejeros de Cuentas Presidentes de Sección. El artículo 22.2 de la LOTCu y el artículo 6 de la LFTCu recogen las competencias de la Comisión de Gobierno, entre las que se encuentran:

- Mantener relaciones permanentes con las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

- Proponer al Pleno del Tribunal la elección y remoción de los cargos de Secretario General, Interventor y Director y adjuntos del Gabinete Técnico.

- Aprobar las bases de los concursos y pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos de Funcionarios del Tribunal y los programas para la realización de las pruebas correspondientes, así como proponer al Presidente la designación de los miembros de los Tribunales calificadores.

- Preparar las sesiones del Pleno, elaborando y proponiendo al Presidente el oportuno orden del día.

- Proponer al Pleno del Tribunal el proyecto de relaciones de puestos de trabajo, así como sus modificaciones.

- Establecer el régimen de trabajo del personal.

- Distribuir los asuntos entre las Secciones.

d) La **Sección de fiscalización**, que con arreglo al artículo 23.2 de la LOTCu se organiza en (i) cinco departamentos sectoriales, que se acomodan, en la medida de lo posible, a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público estatal; y (ii) dos departamentos territoriales, uno de los cuales fiscaliza la actividad económico-financiera de las CCAA y Ciudades Autónomas y otro la de las Entidades Locales y (iii) un departamento de Partidos Políticos.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> La reorganización y atribución de los departamentos sectoriales y territoriales de la Sección de Fiscalización, así como la adscripción de los mismos a los Consejeros de Cuentas, se aprobó en la sesión del Pleno del Tribunal de 3 de agosto de 2012, presentando la siguiente estructura:

1. Presidencia de la Sección, que a su vez es el titular de otro Departamento.
2. Departamento Primero de Fiscalización: Área de Administración Económica del Estado.

A la Sección de Fiscalización le corresponde, con arreglo al artículo 23.1 de la LOTCu y al artículo 8.1 de la LFTCu, la verificación de la contabilidad de las entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal. También es competente para examinar los procedimientos fiscalizadores tramitados en los distintos Departamentos sectoriales y territoriales en que la misma se estructura y proponer al Pleno las Memorias o Informes, Mociones, Notas o medidas que corresponda elevar a las Cortes Generales.

A los diferentes Departamentos sectoriales y territoriales de la Sección de Fiscalización, el artículo 9 de la LFTCu le atribuye la verificación de la contabilidad y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal y la tramitación de los correspondientes procedimientos fiscalizadores, de acuerdo con el plan de fiscalización debidamente aprobado, al que se unirán las demás iniciativas de fiscalización, y, asimismo, de conformidad con las directrices técnicas que el Pleno haya podido establecer.

e) La **Sección de Enjuiciamiento**<sup>176</sup>, que se organiza en Salas integradas por un Presidente y dos Consejeros de Cuentas, asistidas por uno o más Secretarios, como se prevé en el artículo 24.1 de la LOTCu.

- 
3. Departamento Segundo de Fiscalización: Área Político-Administrativa del Estado.
  4. Departamento Tercero de Fiscalización: Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social.
  5. Departamento Cuarto de Fiscalización: Empresas Estatales y otros Entes Públicos.
  6. Departamento Quinto de Fiscalización: Financiero y de Fundaciones y otros Entes Estatales.
  7. Departamento Sexto de Fiscalización: Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.
  8. Departamento Séptimo de Fiscalización: Entidades Locales.
  9. Departamento de Partidos Políticos.

<sup>176</sup> Con arreglo a los criterios para el Reparto de Asuntos entre los Departamentos de Primera Instancia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, aprobados el 7 de Octubre de 2013, la Sección de Enjuiciamiento presenta la siguiente estructura:



Estas Salas conocerán de las apelaciones contra las resoluciones en primera instancia dictadas por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianzas; y, en instancia o por vía de recurso, de los asuntos que determine la Ley de Funcionamiento del Tribunal.

El artículo 12 de la LFTCu señala que, además de las funciones jurisdiccionales, corresponde a la Sección de Enjuiciamiento:

- Preparar la Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente y formular la oportuna propuesta al Pleno.

- Someter al Pleno las modificaciones que deban introducirse en la estructura de la Sección, así como la creación de nuevas Salas cuando el número de los asuntos lo aconseje.

- Sentar los criterios con arreglo a los cuales deba efectuarse el reparto de asuntos entre las Salas y entre los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento.

f) Los **Consejeros de Cuentas**, que son designados por un período de nueve años por las Cortes Generales, (seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado) mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, como se recoge en el artículo 30.1 de la LOTCu.

---

“Presidencia de la Sección (a diferencia de la Sección de fiscalización no le corresponde la titularidad de ninguno de los tres Departamento de Primera instancia).

Secretaría de Gobierno.

Unidad de Actuaciones Previas a la exigencia de Responsabilidad Contable.

“Sala de Justicia y Secretaría de Sala.

“Departamentos de Primera Instancia.

Departamento Primero.

Departamento Segundo.

Departamento Tercero.

El artículo 25 de dicha Ley atribuye a los Consejeros de Cuentas la resolución en primera o única instancia de los siguientes asuntos:

- Los juicios de las cuentas.
- Los procedimientos de reintegro por alcance.
- Los expedientes de cancelación de fianzas.

El artículo 13 de la LFTCu completa las funciones de los Consejeros de Cuentas titulares de los Departamentos Sectoriales y Territoriales de la Sección de Fiscalización, que son:

- Representar al Departamento ante los restantes órganos del Tribunal.
- Impulsar, dirigir, distribuir, coordinar e inspeccionar el trabajo en el Departamento.
- Aprobar, rectificar o rechazar las propuestas que les formulen las distintas unidades.
- Ejercer la potestad disciplinaria en los supuestos de faltas leves.

g) La **Fiscalía del Tribunal de Cuentas**, que depende funcionalmente del Fiscal General del Estado, está integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales, conforme dispone el artículo 27 de la LOTCu. El Fiscal del Tribunal de Cuentas pertenece a la Carrera Fiscal y es nombrado por el Gobierno en la forma determinada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, como señala el artículo 32 de la LOTCu.

Con arreglo al artículo 16 de la LFTCu, la Fiscalía ejercerá sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad, y en la forma

determinada por su legislación orgánica con las particularidades establecidas en la Ley de Funcionamiento. Sus funciones son:

- Consignar su dictamen escrito en las Cuentas Generales y en las Memorias, Mociones y Notas del Tribunal, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar.

- Ser oído en los procedimientos de fiscalización del Tribunal antes de su aprobación definitiva, y solicitar la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que de aquéllos puedan resultar.

- Tomar conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que se sigan en el Tribunal a efectos de esclarecer las posibles responsabilidades contables que de ellos puedan derivarse.

- Ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance.

h) La **Secretaría General**, prevista en el artículo 28 de la LOTCu y el artículo 17 de la LFTCu, cuyo titular es designado por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno. Le corresponde ejercer las atribuciones de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno. El Secretario General ejerce las funciones de secretario del Pleno y de la Comisión de Gobierno, con voz pero sin voto.

## **B. Principios inspiradores.**

1. *Independencia: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.*

Toda entidad fiscalizadora superior ha de ser independiente de la entidad objeto de control, como se recoge en la Declaración de Lima de 1977 (ISSAI 1), en el seno de la INTOSAI, cuyo artículo 5 establece que *la entidad fiscalizadora superior sólo puede cumplir eficazmente sus funciones si es independiente de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.*

*Independencia funcional y presupuestaria e independencia de los miembros y funcionarios que la componen, materias que deben ser reguladas por la Constitución, para que puedan desempeñar su trabajo adecuadamente.*

*Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.*

***La independencia otorgada a las entidades fiscalizadoras por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.+***

En virtud de lo anterior, se hace preciso aclarar la dependencia que el artículo 136 de la Constitución proclama del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales. Dicha dependencia no debe entenderse como una incorporación del Tribunal de Cuentas a la institución parlamentaria debido a que:

- El Tribunal de Cuentas no es únicamente un órgano fiscalizador, sino también jurisdiccional, lo que en ningún caso tienen cabida dentro de las Cortes Generales.

- Esta dependencia debe entenderse atendiendo a la evolución histórica del Tribunal, a lo largo de la cual ha ido dependiendo del ejecutivo o del legislativo.

En este sentido, Cazorla Prieto<sup>177</sup> entiende que *el Tribunal de Cuentas no es un órgano de las Cortes Generales sino un órgano encuadrado dentro de la órbita parlamentaria, pero sin que ello signifique que sea un órgano parlamentario. Esta dependencia tiene más significado político-histórico que jurídico, pues se justifica en gran medida en el parecer de que la independencia que el Tribunal precisa para el desempeño cabal de sus funciones se garantiza mejor en el marco parlamentario*+

Para Linde Paniagua<sup>178</sup> la dependencia supone que *las relaciones en el desempeño de su función fiscalizadora sólo tienen como interlocutor a las Cortes, de modo y manera que el Tribunal no se relaciona con otros órganos o poderes si no es para requerirles información o colaboración en el desempeño de su función*+

Aznar López<sup>179</sup> precisa que el término más adecuado para denominar a la relación entre las Cortes Generales y un órgano de relevancia constitucional es el de *vinculación*+, ya que expresa un grado de relación menos intenso y se coherente mejor con la independencia que la CE y la LOTCu reconocen al Tribunal y a sus miembros.

Por todo ello, las relaciones entre ambas instituciones han de partir de una premisa básica: que el Congreso de los Diputados y el Senado son órganos políticos y que el Tribunal de Cuentas, por el contrario, es un órgano técnico del que se sirven las Cámaras para el examen y comprobación de la CGE.

---

<sup>177</sup> CAZORLA PRIETO, L.M.: *Artículo 136* en *Comentarios a la Constitución*, (dir. GARRIDO FALLA, F.), p. 2364.

<sup>178</sup> LINDE PANIAGUA, E.: *El Tribunal de Cuentas y su dependencia directa de las Cortes Generales* en *El Tribunal de Cuentas en España, volumen II*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, pp. 819 a 837.

<sup>179</sup> AZNAR LÓPEZ, M.: *El Tribunal de Cuentas* en *La Gestión de los Fondos Públicos: control y Responsabilidades*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), cit., p.858.

En esta perspectiva de relación natural con el Parlamento, pueden reseñarse las diferentes actuaciones en que dicha relación se concreta. Las Cortes Generales, además de corresponderles el nombramiento de los Consejeros de Cuentas, facultad reconocida en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 2/1982, tienen atribuido determinados supuestos de cese de los mismos previstos en el artículo 36<sup>180</sup> de dicha la Ley, en conexión con los artículos 22<sup>181</sup> y 25<sup>182</sup> de la Ley de Funcionamiento; y tienen reconocida iniciativa fiscalizadora por el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982<sup>183</sup> (al igual que las Asambleas Legislativas de las CCAA), por la que pueden instar al Tribunal a que realice determinadas fiscalizaciones, iniciativa que se ha de entender compatible con la atribuida al

---

<sup>180</sup> Artículo 36 de la Ley Orgánica 2/1982: *El Presidente y los Consejeros de Cuentas del Tribunal no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de su cargo.*

<sup>181</sup> Artículo 22 de la LFCTO: *1. Antes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos de los Consejeros de cuentas, el Presidente del Tribunal, o quien legalmente le sustituya, solicitará de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado la iniciación del procedimiento que haya de conducir a la elección de los mismos. 2. Si durante el período de nueve años por el que son designados se produjese alguna vacante de Consejero, el Presidente del Tribunal, o quien legalmente le sustituya, procederá en la forma establecida en el párrafo anterior, al objeto de que se elija Consejero por el tiempo que reste del mandato del inicialmente designado.*

<sup>182</sup> Artículo 25 de la LFCTO: *1. El Presidente y los Consejeros de cuentas del Tribunal cesarán en sus cargos por agotamiento de su mandato, renuncia aceptada por las Cortes Generales, incapacidad o incompatibilidad. También podrán cesar por haber incurrido en responsabilidad disciplinaria, que se producirá por incumplimiento grave de los deberes del cargo o por haber sido declarados, en virtud de sentencia firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso. 2. En los casos de agotamiento del mandato y de renuncia, el cese tendrá lugar sin necesidad de ningún procedimiento especial, una vez producidos los presupuestos de que uno y otra dependan. En los restantes supuestos de cese, será necesaria la tramitación de expediente contradictorio, iniciado en virtud de acuerdo de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, o de acuerdo del propio Pleno del Tribunal, adoptado por mayoría simple de los asistentes cuando se trate de causas de incapacidad o incompatibilidad y por mayoría de tres cuartas partes de sus miembros de derecho cuando se trate de incumplimiento grave de los deberes del cargo. 3. La tramitación del expediente de responsabilidad disciplinaria se ajustará a lo establecido para el procedimiento sancionador en la Ley de Procedimiento Administrativo. El Pleno del Tribunal, en el mismo acuerdo de incoación de expediente, o por acuerdo independiente adoptado por mayoría de tres cuartas partes de sus miembros de derecho, designará un Consejero de cuentas como instructor y, tras de aprobar, por la misma mayoría, la propuesta correspondiente, elevará las actuaciones a la mencionada Comisión Mixta del Congreso-Senado, a efectos de que emita dictamen y someta a la Cámara que en su día eligió al Consejero afectado la decisión que proceda. La Cámara a que corresponda adoptará su resolución por la mayoría legalmente exigida para la elección del cargo.*

<sup>183</sup> Artículo 45 de la LOTCu: *Los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora se impulsarán de oficio en todos sus trámites. La iniciativa corresponde al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas.*

Tribunal de Cuentas. La conjunción de todas estas iniciativas fiscalizadoras se concreta en el Programa anual aprobado por el Pleno del Tribunal.

A este respecto, Fernández-Carnicero<sup>184</sup> precisa que si en principio deben entenderse como vinculantes las peticiones de fiscalización que puedan efectuar tanto las Cortes Generales como las Asambleas Legislativas de las CCAA, la autonomía del Tribunal de Cuentas le permite ponderar elementos como el momento de iniciar la fiscalización solicitada y el ámbito objetivo y temporal de la misma.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas ha de remitir al Parlamento, además del Programa anual de fiscalizaciones y las modificaciones que se pudieran ir incorporando al mismo, los informes, memorias, mociones o notas en los que se recojan los resultados de su actividad fiscalizadora, así como la memoria de las actuaciones jurisdiccionales como se dispone en los artículos 12 y 13 de la LOTCu.

La independencia del Tribunal de Cuentas se consagra legalmente en el artículo 5 de la LOTCu que establece que *“ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico”*

Esta independencia se encuentra garantizada, como señala Rudi Ubeda<sup>185</sup>, por los siguientes preceptos:

1. El reconocimiento de la función de enjuiciamiento contable como jurisdicción exclusiva y plena del artículo 17.1 de la LOTCu.

2. El artículo 136.3 de la Constitución, que establece que los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán

---

<sup>184</sup> FERNÁNDEZ CARNICERO, C.J.: *“Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas”* en *Crónica 1992-1993*, Tribunal de Cuentas, p. 292.

<sup>185</sup> RUDÍ UBEDA, L.F.: *“Las Cortes Generales y su relación con el Tribunal de cuentas”*, *Revista de control externo* núm.12-I 2002, p.157.

sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces. (artículo 33 de la LOTCu).

3. El artículo 3 de la LOTCu, que regula su autonomía organizativa y funcional, como ya se ha estudiado en el Capítulo Segundo.

4. El artículo 6 de la LOTCu reconoce su autonomía presupuestaria, como se acaba de estudiar.

5. El artículo 3.a) de la LFTCu establece que le corresponde al Pleno del Tribunal aprobar el Programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Se reconoce así la iniciativa fiscalizadora, ya que el Programa fija los objetivos de actuación, los puntos de interés donde se debe de centrar la labor fiscalizadora.

6. El artículo 30.1 de la LOTCu señala que los Consejeros de Cuentas serán designados por un período de nueve años, lo que desvincula su mandato del propio de las Cámaras que los eligen.

7. El artículo 30.2 de la LOTCu añade que los Consejeros de Cuentas del Tribunal son independientes e inamovibles, y no cabe designar a quienes hayan tenido a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos o quienes hayan percibido algún tipo de subvención o ayuda pública.

Finalmente, una vez aclarada la relación existente entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, se ha de destacar que las continuas relaciones entre ambos se llevan a cabo a través de la denominada **Comisión Mixta Congreso- Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas**.

Esta Comisión se encuentra prevista en la Disposición Transitoria Primera de la LOTCu que establece que *Í1. En los términos que regulen la materia los Reglamentos de las Cortes Generales se constituirá una Comisión Mixta de ambas Cámaras encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas*



*oportunas. 2. A las reuniones de dicha Comisión podrá asistir, si fuera convocado al efecto, el Presidente del Tribunal de Cuentas.+*

Las principales dificultades con que se encontró la Comisión Mixta desde los primeros momentos fue la ausencia de una regulación sustantiva de la misma, ya que la LOTCu se remitía al Reglamento General de las Cortes Generales, el cual no ha sido aprobado. Para paliar en parte esta laguna, las Mesas del Congreso y Senado acordaron conjuntamente unas ~~%~~Normas de funcionamiento de la Comisión Mixta+, aprobadas el 3 de marzo de 1983 (publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie H, nº21-I, de 12 de abril de 1983).

Sin embargo, estas normas no regulan las funciones propias de esta Comisión. Tampoco existe una regulación detallada en la normativa reguladora del Tribunal: en la Disposición Transitoria Primera de la LOTCu hace referencia a su carácter de órgano encargado de su relación con el Tribunal y de ~~%~~*estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas+*; el artículo 45 de la LOTCu reconoce la potestad de iniciativa de procedimientos fiscalizadores a las Cortes, en su ámbito, por medio de la Comisión; y el artículo 3.a) de la LFTCu atribuye al Pleno del Tribunal la competencia para ~~%~~*Aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las fiscalizaciones que éste deba realizar a iniciativa de las Cortes Generales y, en su ámbito, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, según el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982+*

Dentro de la Comisión destaca como órgano la Mesa de la Comisión, pues es el órgano encargado de mantener una relación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal y de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta. La Mesa está integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos secretarios.

El funcionamiento de la Comisión está parcamente regulado en esta norma; tan solo se refiere a que la convocatoria corresponde al Presidente de la Comisión de acuerdo con el Presidente de la Cámara sede de la Comisión o a cualquiera de los Presidentes de las Cámaras.

El orden del día será fijado por la Mesa de la Comisión. En defecto de esta Norma, serán aplicables las que proponga la Comisión y aprueben las Mesas de ambas Cámaras, y subsidiariamente, en último lugar, el Reglamento del Congreso de los Diputados.

A esta Comisión le es de aplicación la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 y 28 de septiembre de 2016, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado acuerda que: *Primero. Las Comisiones Mixtas se compondrán de 37 miembros designados por los Grupos Parlamentarios de acuerdo con la siguiente distribución:*

- *Grupo Parlamentario Popular: 8 Diputados y 9 Senadores.*
- *Grupo Parlamentario Socialista: 5 Diputados y 4 Senadores.*
- *Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea: 3 Diputados y 2 Senadores.*
- *Grupo Parlamentario Ciudadanos: 2 Diputados.*
- *Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana: 1 Diputado o 1 Senador.*
- *Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV): 1 Diputado o 1 Senador.*
- *Grupo Parlamentario Mixto: 1 Diputado y 1 Senador*

*Segundo. En las votaciones en las Comisiones Mixtas se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que*

*hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el conjunto de ambas Cámaras.*

*Tercero. Las Comisiones Mixtas tendrán su sede en la Cámara a la que pertenezca su Presidente.*

*En caso de elección de un nuevo Presidente durante la Legislatura se mantendrá la sede hasta la conclusión del periodo de sesiones.*

*Cuarto. Las Comisiones Mixtas se regirán, a todos los efectos, por el Reglamento de la Cámara donde se encuentre su sede, al cual deberán ajustarse todas las iniciativas formuladas por sus miembros y por los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras.+*

La Comisión Mixta Congreso- Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en esta XII legislatura se constituyó el 23 de noviembre de 2016 y tiene su sede en el Congreso.

## *2. Transparencia.*

### *a) Normativa en materia de transparencia.*

Otro principio inspirador en la actuación de todo poder público y por tanto, también en el Tribunal de Cuentas es el principio de transparencia.

En la actualidad, la sociedad exige cada vez más conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

Núñez Pérez <sup>186</sup> afirma que en el sector público la transparencia y el control son inherentes a su propia naturaleza. Considera que *la transparencia y la democracia son dos referencias utilizadas para identificar una adecuada organización social, resultando imposible imaginar un régimen no democrático que sea transparente ni defender el ejercicio democrático sin transparencia.* *Aun cuando la exigencia de transparencia se suele plantear desde una perspectiva externa examinando las relaciones de la Administración con los ciudadanos, ha de resaltarse también la importancia de la transparencia en su perspectiva interna, en cuanto caracterizadora de una organización en la que están perfectamente definidas las funciones y subsiguientes niveles de responsabilidad, en la que la motivación y la información se canaliza oportunamente, tanto en su proyección vertical o jerárquica como horizontal, propiciando el compromiso de todos sus integrantes.*

Por ello, la transparencia en la actividad administrativa debe ser no sólo una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del ente público. Los titulares de los diferentes órganos administrativos no son más que gestores de intereses ajenos, por lo que deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.

La preocupación por la transparencia pública tiene reflejo a nivel internacional, comunitario y comparado.

En el ámbito internacional de las EFS, también se procedió a la aprobación de la ISSAI 20 sobre Principios de transparencia y rendición de cuentas, que señala que la información pública de las EFS ha de ser oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su situación, competencia, estrategia, actividades, gestión financiera, actuaciones y rendimiento. Además, incluye la obligación de las EFS a informar sobre los resultados y conclusiones de las auditorías, y hacer accesible al público la información relativa a la EFS.

---

<sup>186</sup> NÚÑEZ PÉREZ, M.: *Transparencia e Instituciones de Control* en *Auditoría Pública* nº 49, Noviembre 2009, p. 10.

Este documento recoge una serie de principios que toda EFS ha de respetar para alcanzar la transparencia en su actuación:

1. Las EFS cumplen con sus deberes en un marco jurídico que prevé la obligación de responsabilidad y transparencia.

2. Las EFS hacen público su mandato, responsabilidades, misión y estrategia.

3. Las EFS aprueban normas de auditoría, procedimientos y metodologías, objetivos y transparente.

4. Las EFS aplican altos estándares de integridad y ética en todos los niveles del personal.

5. Las EFS velan por el respeto de los principios de responsabilidad y de transparencia cuando externalizan sus actividades.

**6. Las EFS gestionan sus operaciones con economía, eficiencia y eficacia y de conformidad con las leyes y reglamentos, e informan públicamente sobre estas cuestiones.**

**7. Las EFS informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones acerca del conjunto de las actividades gubernamentales.**

8. Las EFS comunican sus actividades y los resultados de las auditorías ampliamente y de manera oportuna a través de los medios de comunicación, sitios Internet u otros medios.

9. Las EFS hacen uso del asesoramiento externo e independiente para perfeccionar la calidad y la credibilidad de su trabajo.

A nivel comunitario, es obligado referirse al Libro Verde iniciativa Europea en favor de la Transparencia de 3 de mayo de 2006, que se asienta en otras medidas anteriores sobre transparencia ya apuntadas por la Unión Europea, tales como el Reglamento CE nº 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión o el Código de buena conducta administrativa de la Comisión de 13 de septiembre de 2000.

En el **derecho comparado**<sup>187</sup>, el primer país que reconoció el derecho de acceso a la información pública fue Suecia, con su Ley de acceso a la información de 1766. Posteriormente, otros países han ido promulgando sus leyes de transparencia como es el caso de Finlandia con su Ley de 1951; Francia en 1978, creando en 2011 un portal para difundir la información pública (ETALAB); en Italia, la Ley de 7 de agosto de 1990, número 241; en Alemania, con su Ley de 5 de septiembre de 2005; en 2016, la han aprobado países como Vietnam, Filipinas o Kenya.

En el **ordenamiento español**, ya el propio texto constitucional en su artículo 105 dispone que *la ley regulará: b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

A **nivel legislativo**, el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos pasó a contemplarse en el artículo 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común (actualmente recogido en el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) y en algunas leyes sectoriales como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los

---

<sup>187</sup> *Global Right Information Rating*, de la organización internacional no gubernamental *Centre for Law and Democracy de Access Info*, recoge en formato pdf las respectivas leyes de transparencia de los 111 países del mundo que las tiene promulgadas. ([www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org))

ciudadanos a los Servicios Públicos (derogada por la Ley 39/2015) o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

En concreto, en materia presupuestaria encontramos:

- El artículo 26.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que establece que la programación presupuestaria se regirá por una serie de principios entre los que se encuentra la transparencia.

- El artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>188</sup>.

En España, la regulación genérica en la materia se contiene en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que presenta un triple alcance:

1. La Ley incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas (transparencia activa), incluyendo dentro de su ámbito subjetivo de aplicación, a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, como son la Casa de S.M. el Rey, el Congreso de los

---

<sup>188</sup> El artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, regula el principio de transparencia: *“La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. 2. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias. Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. 3. Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.”*

Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el CGPJ, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

La ley establece que los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública ( artículo 5), imponiéndoles una serie de obligaciones que incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística<sup>189</sup>.

Para favorecer el acceso de todos a la información se crea el *Portal de la Transparencia* (artículos 10 y 11 de la Ley), que incluirá además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

2. La Ley reconoce y garantiza el acceso a la información. Se caracteriza como un derecho de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite (*transparencia pasiva*).

3. La Ley establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública. La Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses (artículo 27), en el ámbito de la gestión económica-presupuestaria (artículo 28) y en el ámbito disciplinario (artículo 29). Además, se

---

<sup>189</sup> Artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013, sobre la Información económica, presupuestaria y estadística: %1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.+



incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Con posterioridad a la Ley de Transparencia se llevaron a cabo modificaciones legislativas necesarias para adaptarse a los principios que la Ley 19/2013. Así:

- El artículo 9 de la LOTCu, modificado por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, según el cual: *“La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.”*<sup>+</sup>

- El artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: *“Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa(..).”*<sup>+</sup>

#### b) Medidas de transparencia en el Tribunal de Cuentas.

En el ámbito del Tribunal de Cuentas, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de transparencia, además de la mencionada modificación que afecta a su actividad fiscalizadora, se ha creado un *“Portal de la Transparencia”*, en el que se facilita así la información sobre su actividad que pueda ser de interés para los ciudadanos<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> A través de este Portal, se pone a disposición de la ciudadanía, de una forma centralizada, toda la información sujeta a la obligación de publicidad activa, que se estructura en los siguientes apartados principales, que a su vez se subdividen en otros:

- Información Institucional
- Información Organizativa (órganos, régimen jurídico, régimen del personal.

También las nuevas Normas de fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal, establecen en la Norma técnica 5 que: *“El Tribunal de Cuentas promoverá la utilización, en el ejercicio de su función fiscalizadora, de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), como instrumento para la racionalización de los procedimientos, la mejora de los resultados de las fiscalizaciones y la transparencia de la actividad del Tribunal.”*

Respecto de la transparencia pasiva, el derecho de acceso a la información pública se ejercerá conforme al procedimiento previsto en el Acuerdo del Pleno, de 27 de noviembre de 2014, que establece que *“En el ámbito del Tribunal de Cuentas, el derecho de acceso a la información regulado en el capítulo III del título I de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se ejercerá, en aplicación de la citada Ley, de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

*1.ª Las solicitudes de acceso a la información serán tramitadas por la Secretaría General, con informe del Departamento o Unidad a que la solicitud de información afecte, correspondiendo su resolución al Presidente, conforme a lo establecido en el artículo 20.f) de la Ley Orgánica 2/1982, de 2 de mayo, del Tribunal de Cuentas.*

*2.ª De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, el acceso a la a la información se realizará preferentemente por vía*

- 
- Información sobre la Planificación: Programas anuales de fiscalización.
  - Censo de entidades que constituyen el sector público estatal y el sector público local.
  - Información económica, presupuestaria y estadística.
  - Contratación.
  - Información presupuestaria: Presupuesto del Tribunal de Cuentas y su estado de ejecución; Retribuciones de los altos cargos; Indemnizaciones por abandono del cargo; Coste de los viajes oficiales realizados por los Miembros del Tribunal de Cuentas; Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad.
  - Convenios y encomiendas de gestión.
  - Relación de bienes inmuebles.

*electrónica, a través de la sede electrónica del Tribunal de Cuentas, salvo que el solicitante haya señalado expresamente otro medio+*

También se ha creado la ya mencionada Plataforma de rendición de cuentas, gestionada conjuntamente por el Tribunal de Cuentas y por la mayoría de los OCEX, a través de la cual se rinden telemáticamente las cuentas de la mayoría de las Entidades Locales españolas. Existe, además, un Portal de rendición de cuentas ([www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es)), que constituye un instrumento esencial de transparencia a través del cual todos los ciudadanos pueden conocer de forma directa e inmediata el cumplimiento de la obligación de rendición por las entidades locales, así como acceder fácilmente al contenido de las cuentas rendidas por cada una de ellas.

### 3. Calidad.

El Tribunal de Cuentas muestra en la actualidad una mayor preocupación por ejercer un control de calidad sobre los informes que resultan del ejercicio de su actividad fiscalizadora. Para ello el Pleno ha procedido a la aprobación de una serie de normas y manuales<sup>191</sup>:

1. *Las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal* aprobadas el 23 de diciembre de 2013<sup>192</sup>, estudiadas con anterioridad al tratar las funciones del Tribunal de Cuentas.

Dentro de las normas técnicas, la norma técnica número 1 relativa a su ámbito de aplicación dispone que *“Las presentes normas técnicas tienen por objeto regular la planificación, ejecución, exposición de resultados y control de calidad de los procedimientos que lleve a cabo el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora, regulada en la Ley Orgánica 2/1982, de 12*

---

<sup>191</sup> [www.tcu.es](http://www.tcu.es)

<sup>192</sup> La Norma Técnica 79 ha sido modificadas por Acuerdo del Pleno de 29 de octubre de 2015 y las Normas Procedimiento 68 y 73 por Acuerdo del Pleno de 24 de noviembre de 2016.

*de mayo (LOTCu), en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento (LFTCu), y demás legislación aplicable+.*

Las normas técnicas 97 a 101 regulan con mayor detenimiento el control de calidad de los procedimientos de fiscalización. En tales normas se dispone que corresponde al Pleno del Tribunal de Cuentas promover de manera continua la mejora de la calidad y la adopción de buenas prácticas en la planificación y en la ejecución de la función de fiscalización.

Este control de calidad consiste en verificar si el trabajo se ha realizado de conformidad con las normas legales aplicables, directa o supletoriamente, a dichos procedimientos, así como con las presentes normas de fiscalización y, en particular, si se han alcanzado todos los objetivos de la fiscalización y si la evidencia obtenida es suficiente y adecuada para sustentar las conclusiones del correspondiente informe.

A diferencia de las normas anteriores de 23 de enero de 1997 en las que el Pleno recomendaba adoptar los criterios de fiscalización previstos en las normas, las actuales normas son **de obligado cumplimiento** como se manifiesta en la introducción de las normas *%Resulta indiscutible la necesidad de unas normas de fiscalización que regulen con carácter obligatorio las actuaciones y procedimientos en que se materializa la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, atendiendo a la particular estructura y funcionamiento interno de la Institución, y que tengan en cuenta las normas internacionales y las buenas prácticas generalmente aceptadas, como recuerdan los antecedentes del acuerdo citado+.*

2. *El Manual de Estilo* aprobado el 23 de julio de 2015, que fue modificado por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de diciembre de 2016, en el que se recogen y sistematizan un conjunto de principios y normas que deben aplicarse en la elaboración de la memoria, de los informes, mociones y notas.

Constituye una guía de ayuda a los redactores y revisores de estos documentos, para conseguir, con su aplicación, la mayor calidad y uniformidad

posibles de los informes, memorias, mociones y notas del Tribunal de Cuentas. En ella se recogen los principios que deben informar la elaboración de los documentos en los que se exponen los resultados del ejercicio de la función fiscalizadora, que son los de unidad; adecuación a los objetivos; objetividad e imparcialidad; equilibrio y ponderación; claridad, concisión y brevedad en la exposición; uniformidad y calidad gramatical.

Este manual señala que *los informes del Tribunal de Cuentas, además de una elevada calidad técnica, deben tener también un alto grado de calidad gramatical. Ello exige:*

- a) Cumplir las normas y reglas de la RAE.*
- b) No utilizar términos no admitidos por la RAE y, si es ineludible su uso, darles el tratamiento previsto por esta en dichos casos.*
- c) Evitar palabras o locuciones que, aunque no sean incorrectas, pueden resultar vulgares.*
- d) Abandonar todas aquellas expresiones anticuadas e innecesarias que sobrecargan el informe y desvían la atención del lector.*

También resalta que la falta de concordancia implica efectos negativos para la claridad y calidad de un texto ya que desprestigia su nivel, dificulta su comprensión, le dota de ambigüedades no deseadas y desmotiva al lector que lo examina.

3. El *Manual de Procedimientos de Fiscalización de Regularidad* aprobado el 30 de junio de 2015, modificado por Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 22 de diciembre de 2016, que se configura como una guía orientadora de los equipos de fiscalización a la hora de realizar fiscalizaciones financieras y de cumplimiento.

Este manual a diferencia del resto no contiene referencia alguna a la calidad que se ha de alcanzar, sin embargo, ha sido elaborado por el Tribunal para conseguir un nivel de calidad en la realización de este tipo de fiscalizaciones.

4. *El Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión* aprobado el 30 de abril de 2015. Se trata de una guía que oriente al personal técnico del Tribunal en la realización de este tipo de fiscalización dada su peculiar naturaleza, ya que en su ejecución no cuenta, como regla general, con patrones de referencia preestablecidos con los que comparar la gestión fiscalizada.

Este manual pretende establecer recomendaciones de carácter general y compartir buenas prácticas, con la finalidad de homogeneizar los procedimientos fiscalizadores y alcanzar unos estándares de calidad en la realización de este tipo de fiscalizaciones.

Si bien las normas de fiscalización y el manual de estilo son de obligado cumplimiento, no ocurre lo mismo con el manual de procedimientos de fiscalización de regularidad así como con el manual de fiscalización operativa o de gestión, que se configuran como guías que orientan con sus recomendaciones a los equipos de fiscalización.

### **C. Autonomía presupuestaria.**

La autonomía presupuestaria del Tribunal de Cuentas español se recoge en el artículo 6 de su Ley Orgánica que dispone que *“El Tribunal elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Presupuestos Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales”*, en concreto, se integra en la sección 03 de los PGE.

#### *1. Fases del ciclo presupuestario.*

En el ciclo presupuestario del Tribunal diferenciamos las fases de elaboración y aprobación, y la ejecución del presupuesto, que se estudian a continuación así como las competencias en cada una de ellas.

a) Elaboración y aprobación.

El Secretario General elabora el anteproyecto de presupuesto y en virtud del artículo 3.h) de la LFTCu, corresponde al Pleno aprobar el anteproyecto de presupuesto para su integración en los PGE.

Una vez aprobado, se remite al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su integración en los Presupuestos Generales del Estado. En concreto, en la sección 03, tratándose del Programa 911 sobre el Control externo del sector Público.

b) Ejecución.

En esta fase corresponde al Presidente del Tribunal de Cuentas, con arreglo al artículo 2.j) de la LFTCu, disponer, con sujeción a la LGP y a la legislación de contratos y patrimonio del Estado, los gastos propios del Tribunal y contratar las obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su adecuado funcionamiento cuando hayan sido autorizados por el Pleno o la Comisión de Gobierno o tengan carácter ordinario y periódico.

El apartado 2 de este mismo artículo dispone que el Presidente podrá delegar en el Secretario general el ejercicio de las competencias que le corresponden en materia de personal y como órgano de contratación, que no requiera previa autorización o conocimiento del Pleno o de la Comisión de Gobierno.

El artículo 6.i) de la LFTCu atribuye a la Comisión de Gobierno la facultad de otorgar autorización para contratar obras, bienes, servicios y suministros en los casos en que el presupuesto correspondiente exceda de 5 millones de pesetas o en que se trate de gastos que no tengan carácter ordinario y periódico.

**D. Derecho comparado: control de otras entidades fiscalizadoras superiores.**

En el caso del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>193</sup>, sus estados financieros son elaborados por el servicio contable y son auditados anualmente por un **revisor independiente**<sup>194</sup>, desde el cierre del ejercicio 1987. Este auditor independiente se elige cada cuatro años mediante concurso.

Los informes del revisor independiente sobre las cuentas del Tribunal de los ejercicios 1987 a 1991 se remitían únicamente al Presidente de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo. Desde 1992 dichos informes se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea, de conformidad con la decisión adoptada por los Miembros del Tribunal de Cuentas en su reunión del día 8 de julio de 1993, y son remitidos al Parlamento Europeo y al Consejo

En estos informes se recogen con carácter introductorio la responsabilidad del auditor indicando que *Una auditoría implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener pruebas de auditoría sobre los importes y los datos presentados en los estados financieros. Del criterio profesional del auditor depende la selección de estos procedimientos, así como su valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones significativas en las cuentas anuales, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, el auditor tiene en cuenta el control interno que incide en la preparación y presentación fiel de las cuentas anuales por la entidad con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias y no de emitir una opinión sobre la eficacia de dicho control. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas y el carácter razonable de las estimaciones contables efectuadas por la Dirección, así como la evaluación de la presentación general de los estados financieros.*

Estos informes describen de forma general la ejecución de su presupuesto y exponen los hechos que han tenido un impacto significativo en las actividades de la institución.

---

<sup>193</sup> [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

<sup>194</sup> En 2015 y hasta 2019 serán auditados por PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.



Asimismo, el Tribunal de Cuentas Europeo cuenta con un **Servicio de Auditoría Interna** que fue creado en 2002, para dar cumplimiento al principio de buena gestión financiera+que establecía el Reglamento Financiero nº 1605/2002, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

En la actualidad, este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento nº 966/2012, de 25 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al Presupuesto General de la Unión, cuyo artículo 98.1 dispone que *«Cada institución creará una función de auditoría interna que se ejercerá respetando las normas internacionales pertinentes. El auditor interno, nombrado por la institución, será responsable ante esta de la verificación del buen funcionamiento de los sistemas y procedimientos de ejecución del presupuesto.»*

Este artículo se complementa con los restantes apartados del artículo 98 y el artículo 99 del Reglamento Financiero, así como, con los artículos 114 a 120 de sus normas de desarrollo, aprobadas por el Reglamento Delegado nº 1268/2012, de 29 de octubre, de la Comisión, en los que se regulan el nombramiento del auditor, sus recursos, su programa de trabajo y sus informes.

Entre las competencias y funciones de este auditor interno se encuentran:

- Asesorar sobre el control de riesgos, emitiendo dictámenes independientes sobre la calidad de los sistemas de gestión y control y formulando recomendaciones para mejorar las condiciones de ejecución de las operaciones y promover una buena gestión financiera.

- Evaluar la adecuación y eficacia de los sistemas de gestión internos, así como los resultados obtenidos por los servicios en la realización de las políticas, programas y acciones en relación con los riesgos que entrañan los mismos

- Evaluar la efectividad y eficiencia de los sistemas de control interno y de auditoría aplicables a cada operación de ejecución presupuestaria.

Este auditor interno goza de total independencia en la realización de sus auditorías, que abarcan todas las actividades y todos los servicios de la institución, y tiene acceso pleno e ilimitado a la información que necesite para llevar a cabo su trabajo. El artículo 100 del Reglamento nº 966/2012 regula la independencia y responsabilidad del auditor interno estableciendo que *La institución fijará normas específicas aplicables al auditor interno con vistas a garantizar la plena independencia de su función y a establecer su responsabilidad. Si el auditor interno es miembro del personal, ejercerá sus funciones exclusivas de auditoría de forma plenamente independiente y podrá incurrir en responsabilidad en las condiciones previstas en el Estatuto y especificadas en los actos delegados adoptados en virtud del presente Reglamento. 2. La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 210 sobre normas detalladas relativas a la independencia y la responsabilidad del auditor interno, incluido el derecho de este último a presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

El Tribunal de Cuentas Europeo remite anualmente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo con un resumen del número y tipo de auditorías internas llevadas a cabo, las recomendaciones formuladas y el curso dado a las mismas.

No obstante, el Tribunal de Cuentas Europeo también ha constituido y designado un **Comité de Auditoría** para tratar cuestiones de auditoría interna, que se compone de tres miembros del Tribunal de Cuentas Europeo y de un experto externo, que supervisa la actividad del auditor interno y vela por su independencia, debate sus informes, peticiones y programa de trabajo, y, llegado el caso, puede solicitarle que lleve a cabo controles específicos.

En **derecho comparado**, en cuanto al control al que se someten las entidades fiscalizadora superiores a nivel nacional de otros países, se pueden diferenciar aquellos en los que sólo existe control externo de aquellos en los que además del externo cuenta con control interno.

En **Portugal**<sup>195</sup>, las cuentas anuales del *Tribunal de Contas* son sometidas al control de una entidad de auditoría externa, elegida por concurso público internacional cada tres años. La opinión sobre dichas cuentas se publica en un anexo a las Memorias anuales del Tribunal, tras lo cual, se comunica al Parlamento y se procede a su publicación.

En el **Reino Unido**<sup>196</sup>, la NAO cuenta con un presupuesto que se presenta a la Comisión de Cuentas Públicas correspondiente del Parlamento (*Public Accounts Commission*), que es la encargada de revisar sus planes y su presupuesto y de recomendar a la Cámara de los comunes su aceptación o su rechazo. Además la NAO está sujeta a la auditoría y revisión externa de su trabajo por la *Financial Reporting Council*, entidad semipública que se ocupa de las cuestiones de gobernanza.

En **Alemania**<sup>197</sup>, el presupuesto del *Bundesrechnungshof* es elaborado por el propio Tribunal, con arreglo al artículo 101 del Código Financiero Federal, y controlado por las dos Cámaras del Parlamento Federal. Asimismo, el Comité del Cuentas Públicas del Parlamento audita sus cuentas.

En **Francia**<sup>198</sup>, la *Cour Des Comptes* cuenta con un presupuesto aprobado y controlado por el Parlamento. El Tribunal se somete a una auditoría y control formal interno, así como, regularmente al examen de otras EFS extranjeras, mediante la denominada revisión entre pares. En los últimos años, la Corte ha recibido tres revisiones por pares, del Tribunal de Contas de Portugal que se centró en el año 2012 en su organización y procedimientos; de la Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia en 2012 y la Oficina Federal de Auditoría de Suiza, en 2010 y 2013, sobre la organización y funcionamiento de los sistemas información.

---

<sup>195</sup> Informe de Peer Review del Tribunal de Cuentas, junio 2015, [www.tcu.es](http://www.tcu.es), p.43.

<sup>196</sup> Fundación ¿Hay Derecho?: Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea+ [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com), p.97.

<sup>197</sup> [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

<sup>198</sup> [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## **E. Control interno.**

El Tribunal de Cuentas español dispone de su propio régimen de control, es decir, de su propio interventor, como se deduce de la interpretación conjunta del artículo 2.3 de la LGP y Del artículo 3.1 de la LOTCu que dispone que *“El Tribunal de Cuentas tiene competencia para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio y podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el estatuto de su personal y servicios dentro del ámbito de la presente ley y de la de ordenación de su funcionamiento.”*

El Capítulo IX del Título II de la LFTCu regula los órganos de apoyo del Tribunal y de otros órganos que actúan en el mismo, disponiendo el artículo 18 que la función interventora se ejercerá por el Interventor del Tribunal, elegido y removido libremente por el Pleno. Conforme dispone el artículo 3.k) y 6 de la LFTCu, el interventor es elegido y removido por el Pleno, previa propuesta de la Comisión de Gobierno, sin exigir requisito alguno.

En la Relación de Puestos de Trabajo se indica como requisito la *“Especialización en Contabilidad Pública y en fiscalización de ingresos y gastos. Experiencia en desempeño de puesto de trabajo similar”*, y recoge que está integrada por un interventor/a; un jefe/a de contabilidad; un ayudante de Intervención; y dos jefes de negociado.

El control que ejerce esta intervención es de carácter previo, siguiendo el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la IGAE.

Examinada la escasa regulación de la figura del interventor sería conveniente que se llevasen a cabo las modificaciones normativas de los mencionados preceptos con el objeto de establecer una regulación más detallada en la que se reflejasen los requisitos de cualificación para ser nombrado interventor; mecanismos que garanticen la independencia en su actuación; los informes que debe de emitir y a quién ha de remitirlos, entre otros aspectos.

## **F. Control externo.**

La normativa del Tribunal de Cuentas español no recoge expresamente el sometimiento a un control externo.

No obstante, el Tribunal de Cuentas en el año 2015 se sometió a una revisión entre pares llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas de Portugal y el Tribunal de Cuentas Europeo. Esta opción es elogiada, pero no ha de ser la única en aras de conseguir que la labor del Tribunal de Cuentas sea más efectiva y eficiente.

El informe que recoge los resultados de esta revisión entre pares señala que esta revisión abordó aspectos fundamentales y transversales, como la independencia, la transparencia y la gobernanza, así como cuestiones más específicas ligadas al mandato del Tribunal de Cuentas (funciones de fiscalización y de enjuiciamiento) y a sus relaciones con los órganos de control externo de las CCAA. Se siguieron los objetivos principales que se establecieron en el Memorando de entendimiento firmado en octubre de 2014.

El informe se estructura en tres partes, la primera relativa a los antecedentes y finalidad del mismo, así como el plan de trabajo y la metodología utilizada. En este apartado se recoge que el principal objetivo de la revisión fue evaluar tanto la calidad como la efectividad del Tribunal de Cuentas de España en el ejercicio de su labor y aportar sugerencias sobre aquellas áreas que pudieran ser mejoradas.

Para ello se verificó el cumplimiento de la normativa legal que rige la actuación del Tribunal de Cuentas, así como la observancia de las normas profesionales de auditoría y éticas reconocidas internacionalmente, principalmente las ISSAI, identificando las buenas prácticas e incluyendo recomendaciones para la mejora de aspectos pertenecientes a las siguientes áreas independencia, función fiscalizadora y de enjuiciamiento, transparencia y gobernanza.

A continuación, en el segundo apartado se refleja el marco histórico, constitucional y normativo y aspectos generales de composición, organización, funcionamiento y funciones.

El tercer apartado constituye el núcleo fundamental del informe, ya que en él se estudia la independencia del Tribunal de Cuentas, la función fiscalizadora y de enjuiciamiento, sus relaciones con los OCEX, la transparencia y accountability. Asimismo, se tratan cuestiones de gestión interna, como la gestión de recursos humanos, gestión presupuestaria y de control interno, de contratación pública y de evaluación de las tecnologías de la información. En todas estas materias se van señalando sus fortalezas; los aspectos a mejorar y las recomendaciones que se le formulan.

El equipo revisor señaló una serie de **fortalezas** entre las que destacamos:

1. El Tribunal de Cuentas persigue una política de transparencia y apertura, en particular a través de su sitio web, en el que se publican sus informes de fiscalización, decisiones jurisdiccionales y datos de gestión interna, y a través del acceso a las cuentas de las entidades locales rendidas electrónicamente;

2. Las fiscalizaciones se llevan a cabo de conformidad con las prácticas, procedimientos y medidas de control por el Tribunal de Cuentas, que en general son acordes a las normas internacionales para las EFS, a fin de facilitar una información objetiva y fáctica de los resultados de fiscalización;

3. Los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas están técnicamente bien estructurados, demuestran un conocimiento sólido de los hechos y asuntos analizados y disponen de evidencia de auditoría apropiada para fundamentar sus conclusiones;

4. El proceso jurisdiccional cumple las garantías legales y procesales, asegurando el respeto de los derechos y garantías de defensa;

5. La actividad de contratación pública es conforme en general con el marco jurídico aplicable, la Ley de Contratos del Sector Público;

6. Cuenta con el control de un interventor para asegurar la legalidad y regularidad de las operaciones en el marco legislativo existente;

7. El personal es competente y existe una adecuada asignación de funciones y responsabilidades relativas a actividades presupuestarias y financieras;

8. El sistema informático interno del Tribunal de Cuentas utilizado para la gestión financiera y presupuestaria, así como para la elaboración de informes en esta área, es adecuado.

Sobre estas fortalezas, hemos de precisar que si bien el Tribunal ha comenzado el camino hacia la transparencia todavía le queda trayecto por recorrer. Prueba de ello, es que en dicho informe se hace referencia a un Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2015-2017. Análisis de Fortalezas, Aspectos a Mejorar, Oportunidades y Amenazas, del que no se ha dado publicidad en el portal de transparencia.

Entre los **aspectos susceptibles de mejora** identificados por el informe se encuentran los siguientes:

1. Se aprecia la falta de normas de control interno y de un manual de procedimientos sobre la gestión financiera y presupuestaria interna.

2. El Tribunal de Cuentas no dispone de una función de auditoría interna para informar a la institución sobre el tratamiento de riesgos de gestión y de la calidad de las operaciones de control interno.

3. El Tribunal de Cuentas no tiene cuentas propias, ya que estas forman parte de las cuentas de la Administración pública española, que son gestionadas por la Oficina de Contabilidad del Ministerio competente.

4. El marco jurídico de nombramiento de los consejeros del Tribunal es conforme con los criterios internacionalmente reconocidos (ISSAI 1, 10 y 11), sin perjuicio de poder ser fortalecido.

5. El equipo revisor ha observado que existe una percepción pública de influencia política en los consejeros del Tribunal, aunque del trabajo realizado en la revisión no se evidenciaron hechos concretos que pudiesen resultar de tal influencia.

6. El equipo revisor ha observado un clima de conflictos y divisiones en el seno del Tribunal de Cuentas y entre su personal.

Sobre estos aspectos susceptibles de mejora, consideramos que algunos de ellos no han sido bien formulados como ocurre con el que señala %El equipo revisor ha observado que existe una percepción pública de influencia política en los consejeros del Tribunal, aunque del trabajo realizado en la revisión no se evidenciaron hechos concretos que pudiesen resultar de tal influencia+ dado que de su lectura no se concluye que aspecto se ha de mejorar, el nombramiento de los consejeros que ya se menciona con anterioridad o la percepción que los ciudadanos tienen del Tribunal.

Finaliza este informe con una serie de **recomendaciones** que el equipo de la revisión entre pares formula al Tribunal de las que destacamos:

1. Elaborar una estrategia institucional, acompañada de estrategias sectoriales, con unos objetivos claros, mensurables y delimitados en el tiempo.

2. Revisar los procedimientos de nombramiento de los Consejeros de Cuentas, en concreto definir criterios objetivos, y precisar con más detalle las condiciones de acceso al cargo y reconsiderar la duración del mandato.

3. Adoptar medidas aplicables al personal a fin de evitar la tensión existente.



4. Establecer y aplicar procedimientos de nombramientos objetivos y revisar el número y los procedimientos con respecto a los puestos directivos.

5. Establecer un entorno de trabajo basado en el rendimiento que se apoye en descripciones claras de los puestos de trabajo y evaluaciones anuales con respecto a unos objetivos previamente definidos.

6. Fomentar una cultura de trabajo basada en los conocimientos, en la que el desarrollo profesional continuo sea un elemento clave.

7. Elaborar informes de fiscalización oportunos en el tiempo, más breves y de fácil lectura.

8. Armonizar los métodos de trabajo y la supervisión y establecer un marco completo de control de calidad.

9. Elaborar un sistema de seguimiento de las recomendaciones.

10. Promover una reformulación del marco legal para simplificar los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas y hacerlos más coherentes y completos.

11. Revisar las actuales atribuciones de recursos y competencias a los departamentos de fiscalización.

12. Profundizar la relación institucional con los OCEX.

13. Obtener autonomía contable y publicar sus cuentas, auditadas por una entidad externa.

14. Elaborar manuales de procedimiento para los controles internos, en particular en los ámbitos presupuestario y de contratación pública.

15. Establecer un marco de gobernanza eficaz y eficiente para las tecnologías de la información.

16. Establecer una función de auditoria interna para informar el Tribunal sobre la eficacia de su control interno.

Sobre estas recomendaciones hemos de manifestar que algunas de ellas son formuladas de manera muy genérica como es el caso de ~~%Adoptar medidas aplicables al personal a fin de evitar la tensión existente+ debido a que no se indica que tipo de medidas pueden ser adoptadas y a que aspectos deben orientarse.~~

Este informe de revisión entre pares supone un avance en la transparencia del Tribunal, no obstante, resulta necesario establecer mayores y más rigurosos mecanismos de control tanto interno como externo en el Tribunal que se estudiarán como propuestas de mejora que formulamos en el Capítulo Cuarto.

## VI. EL CONSEJO DE ESTADO.

### A. Normativa y caracteres.

El Consejo de Estado se configura en el artículo 107 de nuestra Constitución como el supremo órgano consultivo del Gobierno. Este mismo precepto añade que ~~%Una ley orgánica regulará su composición y competencia+~~, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, posteriormente modificada por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre.

Esta **normativa** se complementa con el Reglamento Orgánico del Consejo que fue aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, posteriormente modificado por Real Decreto 449/2005 de 22 de abril. Por lo que en virtud del artículo 1.2 del Reglamento, la organización, funcionamiento y régimen interior del Consejo se regirán por lo dispuesto en su ley orgánica y en dicho reglamento.

En las distintas etapas constitucionales, a este órgano que ejerce funciones consultivas se le atribuía o no funciones jurisdiccionales. Así, esta institución **ya se encontraba prevista** en los artículos 52 a 60 del Estatuto de Bayona de 1808<sup>199</sup>, cuyo artículo 58 le atribuía una función jurisdiccional, al señalar que *«Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública.»*

Mientras en la Constitución de Cádiz de 1812, se encontraba regulado en sus artículos 231 a 241, configurándose como un Consejo de Estado cuyos miembros eran nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes, que asesoraban al Rey con dictámenes no vinculantes pero que a diferencia del Estatuto de Bayona no ejercía función jurisdiccional alguna; al igual que preveía el artículo 93 de la Constitución de 1931, *«Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes. Entre estos organismos figurará un Consejo consultivo supremo de la República en asuntos de gobierno y administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley.»*

Esta configuración de un Consejo de Estado con funciones exclusivamente consultivas se recoge en el artículo 107 de la CE de 1978.

En **derecho comparado**, existen países como **Portugal**, cuyo *Conselho de Estado* portugués se configura como órgano consultivo, pero a diferencia del español no lo es del Gobierno sino de su Jefe de Estado, como se prevé en el artículo 144 de la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 *«El Consejo de Estado es el órgano consultivo político del Presidente de la República.»*

El sistema español se diferencia de los seguidos en otros países como Francia o Italia en los que junto con su función consultiva ejercen una función jurisdiccional.

---

<sup>199</sup> NAVARRO CABALLERO, T.: *«El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre.»*, cit., p.p 9-40.

En **Francia**, el *Conseil d'État* asesora al Gobierno en la preparación de los proyectos de ley, de las ordenanzas y de ciertos decretos. Responde igualmente a las solicitudes de dictamen por parte del Gobierno sobre las cuestiones de derecho y efectúa, por solicitud de este o por su propia iniciativa, estudios relativos a cualquier cuestión administrativa o a una política pública.

Sánchez Navarro<sup>200</sup> indica que *«El Consejo de Estado francés ha adoptado un perfil profesionalizado y autónomo, lo que ha contribuido a reforzar su auctoritas y la de sus miembros. Ello le ha permitido, pese a que la vigente Constitución de 1958 sólo recoja su función consultiva en el ejercicio de ciertas potestades normativas del Gobierno, mantener también su función jurisdiccional»*.

En **Italia**, el *Consiglio di Stato* se define en el artículo 100 de la Constitución de 1948 como *«órgano de consulta jurídico-administrativa y de tutela de la justicia en la Administración»*, ejerciendo tanto la función consultiva como la jurisdiccional.

Sin embargo, en Italia se produce una preeminencia de su función jurisdiccional. Según Sánchez Navarro<sup>201</sup> *«resulta obvio que el ámbito de la consulta es estrictamente el jurídico-administrativo, mientras que su dimensión jurisdiccional adquiere mucha más presencia, hasta el punto de llegar a cuestionar la configuración consultiva del Consejo.»*

En **España**, el Consejo de Estado se **configura** como:

1. Un órgano de carácter **supremo**. Ello significa que sus informes tienen carácter final, de forma que los asuntos que hubiere dictaminado el Consejo de Estado no pueden remitirse a informe de ningún otro organismo. Como se dispone en el artículo 2.2 de su Ley Orgánica y el artículo 5 de su Reglamento: *«Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro Cuerpo u Órgano de la Administración»*.

---

<sup>200</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *«El Consejo de Estado y la reforma constitucional»*, *Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, UNED, enero-agosto 2008, p.p. 521.

<sup>201</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *«El Consejo de Estado y la reforma constitucional»*, *Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, UNED, enero-agosto 2008, p.p. 522.

*del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente sólo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno.+*

El Consejo de Estado, como se prevé en el artículo 24 de su Ley Orgánica<sup>202</sup> se configura como órgano consultivo de las CCAA. Ello no obsta para que dichas Comunidades, con base en el principio de autonomía organizativa, puedan crear sus propios órganos consultivos para que desarrollen, en el ámbito que les corresponde, una función equivalente a la del Consejo de Estado.

En este sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, cuyo Fundamento Jurídico Segundo configura al Consejo de Estado como un órgano consultivo no sólo del Gobierno sino también en relación con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado. Ahora bien, esta misma Sentencia en su Fundamento Jurídico 3º y 5º concluye *%la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados+*

2. Es un órgano **de control**, que ejerce fundamentalmente un control de legalidad como dispone el artículo 2.1 de su Ley Orgánica y el artículo 3 de su Reglamento *%En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.+* Pero también *%valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.+*

3. **Con autonomía orgánica y funcional** como ya se ha estudiado en el Capítulo Segundo para garantizar la independencia en su actuación.

---

<sup>202</sup> Artículo 24 de su Ley Orgánica: *%Las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente. El dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.+*

El Consejo de Estado, conforme dispone el artículo 3 de su Ley Orgánica, **actúa:**

- En Pleno, integrado por el Presidente; los Consejeros permanentes; los Consejeros natos; los Consejeros electivos; y el Secretario general.

- En Comisión Permanente, formada por el Presidente; los Consejeros permanentes; y el Secretario general.

- En Comisión de Estudios, presidida por el Presidente del Consejo de Estado e integrada por dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados por el Pleno a propuesta del Presidente, así como por el Secretario general.

- En Secciones, que son ocho y están presididas por un Consejero permanente e integradas, además, por un Letrado Mayor y los Letrados que sean necesarios según la importancia de los asuntos o el número de las consultas.

Las **funciones** que lleva a cabo el Consejo de Estado previstas en sus artículos 21 a 25 de su Ley orgánica son:

1. Emitir dictámenes sobre cuántos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros o las CCAA por conducto de sus Presidentes.

La consulta al Consejo será preceptiva cuando en esta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos. Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario. Corresponde en todo caso al Consejo de Ministros resolver en aquellos asuntos en que, siendo preceptiva la consulta al Consejo de Estado, el Ministro consultante disienta del parecer del Consejo.

2. El Consejo de Estado realiza por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elabora las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende.

Igualmente puede llevar a cabo los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones. En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos.

3. El Consejo de Estado puede elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran.

4. El Consejo de Estado eleva anualmente al Gobierno una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recoge las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

#### **B. Autonomía presupuestaria.**

Su autonomía presupuestaria es reconocida en el artículo 27 de su Ley Orgánica y en el artículo 135 de su Reglamento que dispone que *“El Consejo de Estado elaborará su presupuesto, que figurará como una Sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado.”*

##### *1. Fases del ciclo presupuestario.*

En su ciclo presupuestario se pueden diferenciar las siguientes fases con sus respectivas competencias.

##### *a) Elaboración y aprobación.*

La estructura presupuestaria del Consejo es desarrollada, conforme al artículo 26.2 de la LO y el artículo 19 del Reglamento, por el Presidente del Consejo de Estado, de conformidad con la Comisión Permanente de acuerdo con la que se establezca para el sector público.

En virtud de los artículos 26 y 27 de la LO y 135 y 136 de su Reglamento, corresponde al Secretario General la labor de elaboración del presupuesto, que lo remitirá al Presidente del Consejo, para que con la conformidad de la Comisión Permanente proceda a su aprobación y posteriormente, lo remita al Ministerio de Hacienda y Función Pública, que lo incorpora en la sección 5 de los PGE, gestionando únicamente el programa 912N ~~%~~Alto asesoramiento del Estado+ a través del cual desarrolla sus actividades.

b) Ejecución y liquidación.

Corresponde al Presidente del Consejo de Estado, conforme al artículo 26 de su Ley Orgánica, la función de aprobar los gastos de los servicios a su cargo, autorizar su compromiso y liquidación e interesar del Ministro de Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

Asimismo le corresponde, con arreglo al artículo 19 del Reglamento, fijar, previa audiencia de la Comisión Permanente, las dietas, gratificaciones y complemento de productividad que hayan de percibir los miembros del Consejo de Estado y el personal a su servicio, dentro de las consignaciones presupuestarias y previas las autorizaciones que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda.

Estas funciones son de su exclusiva competencia, el artículo 136.2 del Reglamento dispone que ~~%El~~ *El Presidente del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2, ejercerá las competencias que la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, General Presupuestaria, atribuye a los jefes de los departamentos ministeriales, siendo de su exclusiva incumbencia las relativas a la ejecución y liquidación del presupuesto+*

La gestión de los asuntos económicos del Consejo corresponde al Jefe de los Servicios Económicos, nombrado por el Secretario General, que con arreglo al artículo 75 del Reglamento, tiene como funciones la de contribuir a la preparación de los proyectos de presupuestos y Memoria, tramitando, en su caso, los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que sean precisos; confeccionar las



nóminas de haberes, redactar las propuestas de órdenes de pago; llevar las cuentas de gastos; registrar las disposiciones en materia presupuestaria y de contabilidad para su debida aplicación; y cumplir cuantas instrucciones reciba del Secretario General.

Como dispone el artículo 78 del Reglamento, adscritos a la Secretaría General habrá uno o más contables pertenecientes al Cuerpo Especial de Gestión de la Hacienda Pública, designados a petición del Presidente del Consejo por el Interventor general de la Administración del Estado, y que tendrán como funciones la colaboración y auxilio en las de índole económica encomendados al Jefe de los Servicios Económicos.

#### **C. Control interno.**

Nada prevé la Ley Orgánica del Consejo de Estado en materia de control. El artículo 135.4 de su Reglamento establece que *“En el Interventor Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado ejercerá las funciones de control reguladas en la Ley 47/2003, de 23 de noviembre, General Presupuestaria, mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero permanente”*.

#### **D. Control externo.**

La normativa del Consejo de Estado no contempla la sujeción de su gestión económica al control por el Tribunal de Cuentas, por lo que damos aquí por reproducidos los distintos argumentos estudiados en el Capítulo Segundo que determinan que esta competencia fiscalizadora del Tribunal.

Dada la escueta regulación de su régimen de control interno así como la no previsión del control externo por el Tribunal, se evidencia la necesaria modificación de su normativa. En el caso del control interno, este se ha regular con mayor detalle, especificando aspectos tales como los mecanismos que garanticen la independencia de su actuación, los informes que ha de emitir, entre otros. Respecto del control externo, esta normativa ha de reconocer de forma

expresa la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre sus cuentas y gestión económica.

## VII. EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

### A. Normativa y caracteres.

El Defensor del Pueblo se encuentra **previsto en** el artículo 54 de la Constitución, incluido en el Título I de la Constitución relativo a los derechos y deberes fundamentales, según el cual *Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.*<sup>+</sup>

En cumplimiento de esta previsión constitucional se dictó la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo, para establecer una Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo que sustituyera a las comisiones correspondientes de cada Cámara existentes hasta entonces.

Así, el artículo 2 de su Ley Orgánica dispone que *2. Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario. 3. Dicha Comisión se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente el Presidente del Congreso y del Senado y, en todo caso, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría simple.*<sup>+</sup>

La organización y funcionamiento de esta Comisión se encuentra prevista en la Resolución de 21 de abril de 1992, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, modificada por la Resolución de 25 de mayo de 2000.

Su Reglamento de Organización y Funcionamiento fue aprobado por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta el 6 de abril de 1983, el cual ha sido modificado en diferentes ocasiones por las Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de abril de 1992; de 26 de septiembre de 2000, y de 25 de enero de 2012.

La figura del Defensor del Pueblo **carece de precedentes** en nuestra historia constitucional del siglo XIX. Esta institución deriva de la figura del *%Ombudsman+* (comisionado o representante) que tiene su origen en la Constitución sueca de 1809.

En **Reino Unido**, la institución del Comisario Parlamentario, creada por una ley de 1967, es designado por la Corona a propuesta del Gobierno, cuyo nombramiento se efectúa por tiempo indefinido con el único tope de su jubilación a la edad de 65 años.

En **Italia**, no existe un Defensor del Pueblo nacional o una Comisión de peticiones nacional; sin embargo, existe una extensa red de Defensores regionales.

En **Alemania**, la Comisión de Peticiones *%Petitionsausschuss+* está prevista en el artículo 45. c) párrafo 1 de Constitución de la República Federal de 1949, conforme al cual el Parlamento designará una Comisión de Peticiones que se encargara de tramitar las peticiones y quejas que se remitan al *Bundestag*.

En **Francia**<sup>203</sup>, el Defensor de los Derechos *%Défenseur des Droits+* conforme al artículo 71.1 de la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958, es nombrado por el Presidente de la República rindiendo cuenta de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento. Se ha de destacar que, a partir de 2011, el Defensor de los Derechos es una única autoridad encargada de la defensa de los derechos. Así, los ámbitos de competencia del Mediador francés, *%Médiateur de la République+*, el Defensor del menor, *%Défenseur des enfants+*, la

---

<sup>203</sup> [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

autoridad para la igualdad y contra la discriminación, %Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)+, la Comisión nacional de deontología de la seguridad, %Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)+, se unieron en aras de facilitar y simplificar el acceso de los ciudadanos.

En la Unión europea, existe la figura del **Defensor del Pueblo Europeo**<sup>204</sup>, institución europea creada por el Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992. En la actualidad, el régimen jurídico del Defensor del Pueblo de la Unión Europea se contiene en los artículos 195 del Tratado de la Comunidad Europea; 20 D del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y 107 D de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, que configuran un ombudsman parlamentario de perfil clásico. En desarrollo de las previsiones contenidas en los Tratados, el Parlamento Europeo adoptó la Decisión sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, aprobada el 9 de marzo de 1994 y modificada por la de 14 de marzo de 2002.

El Defensor del Pueblo es nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección de éste y hasta el final de su legislatura. Su mandato es renovable.

Examina las quejas de mala administración referidas a las instituciones y los órganos de la Unión Europea, incluida la Comisión Europea, el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y todas las agencias de la UE. Únicamente están fuera de su jurisdicción el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de la Función Pública, cuando actúan en el ejercicio de sus funciones judiciales. El Defensor del Pueblo desarrolla habitualmente sus investigaciones sobre la base de las quejas que se le presentan, pero también puede hacerlo por iniciativa propia.

En **España**, el Defensor del Pueblo se **configura** como:

---

<sup>204</sup> [www.ombudsman.europa.eu/es](http://www.ombudsman.europa.eu/es)

1. Una institución de carácter **unipersonal y designado por** las Cortes Generales para un período de cinco años. No se requieren más condiciones que ser español, mayor de edad y estar en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. Para su elección se requiere mayorías de tres quintos de cada Cámara. Está auxiliado por dos adjuntos designados por él mismo, si bien, previamente, debe obtener, para su nombramiento, la conformidad de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Defensor del Pueblo

Su relaciones con las Cámaras se regulan en el artículo 49.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, en el que se establece que la Comisión de Peticiones del Congreso examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, cuando proceda, por conducto del Presidente de la Cámara al Defensor del Pueblo; y en su artículo 200<sup>205</sup> que regula la tramitación de los informes del Defensor del Pueblo.

2. Con **independencia** en su actuación en virtud de la **autonomía** que le es reconocida en el artículo 6 de su Ley Orgánica y que hemos estudiado en el Capítulo Segundo.

Entre sus **funciones** se encuentran la garantía no jurisdiccional de los derechos de todas las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas. Para ello recibe las quejas de cualquier persona física o jurídica e investiga tanto los hechos denunciados como la correspondiente actuación administrativa, con el fin de comprobar la adecuación de ésta a lo preceptuado en la Constitución y en la legislación vigente. Puede actuar por iniciativa propia, sin haber recibido queja alguna. Además, la Constitución le otorga legitimación para

---

<sup>205</sup> Artículo 200 del Reglamento del Congreso de los Diputados: *1. Recibido el informe anual o un informe extraordinario del Defensor del Pueblo y, una vez que haya sido incluido en el orden del día, aquél expondrá oralmente ante el Pleno o, en su caso, ante la Diputación Permanente, un resumen del mismo. Tras esta exposición, podrá hacer uso de la palabra, por tiempo máximo de quince minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario para fijar su posición. 2. Los Diputados, los Grupos Parlamentarios y las Comisiones podrán solicitar, mediante escrito motivado y a través del Presidente del Congreso, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones Públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos.+*

plantear los recursos de inconstitucionalidad y amparo constitucional, así como instar el procedimiento de habeas corpus.

El Defensor, con arreglo a los artículos 32 y 33 de su Ley Orgánica, da cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe, en el que se recoge el número y tipo de quejas presentadas; aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones públicas. Estos informes se someten a un primer debate en la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo y posteriormente pasan a debatirse en los Plenos de las Cámaras. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrán presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si estas no se encontraran reunidas.

Algunas CCAA han previsto también figuras afines<sup>206</sup> a esta institución. El artículo 12 de su Ley Orgánica regula las relaciones del Defensor del Pueblo con estos órganos, disponiendo que *1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad autónoma en el ámbito de competencias definido por esta ley. 2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las*

---

<sup>206</sup> Cataluña. La Ley 14/1984, de 20 de Marzo, de ~~el~~ *Sindic de Greuges*.

Andalucía. La Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

País Vasco. La Ley 3/1985, de 27 de Febrero, por la que se crea la Institución del ~~el~~ *Ararteko*.

Canarias. La Ley 7/2011, de 31 de julio, del Diputado del Común.

Aragón. La Ley 4/1985, de 27 de Junio, de regulación del Justicia de Aragón.

Galicia. La Ley 6/1984, de 5 de Junio, del Valedor del Pueblo de Galicia.

Castilla y León. La Ley 2/1994, de 9 de Marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

Comunidad Valenciana. La Ley 11/1988, de 26 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, del Síndico de Agravios.

Navarra. La Ley Foral 4/2000, de 3 de Julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

*Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y este podrá solicitar su cooperación+*

La Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas CCAA, coordinando sus funciones y relaciones y recogiendo supuestos de colaboración.

También destacar la creación de una **Red Europea de Defensores del Pueblo**, que engloba a Defensores del Pueblo nacionales y regionales y organismos similares de los Estados miembros de la Unión Europea, los países candidatos a la adhesión a la UE y otros países del Espacio Económico Europeo, así como a la Defensora del Pueblo Europea y la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Cada uno de los Defensores del Pueblo nacionales y organismos similares que participan en la Red designa un funcionario de enlace que actúa como punto de contacto para los demás miembros de la Red. La Red se constituyó en 1996 y se configura como un instrumento de colaboración y cooperación entre Defensores del Pueblo y su personal.

#### **B. Autonomía presupuestaria.**

Antes de entrar a examinar las distintas fases del ciclo presupuestario del Defensor del Pueblo, resulta conveniente estudiar la autonomía presupuestaria reconocida a una institución análoga como es el Defensor del Pueblo Europeo. Los artículos 9 y 10 de su Estatuto de 9 de marzo de 1994 regulan su autonomía e independencia, al disponer que el Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia y atendiendo al interés general de las Comunidades y de los ciudadanos de la Unión.

El presupuesto del Defensor del Pueblo constituye *una sección independiente en el presupuesto de la UE*, dividiéndose en tres títulos. El título 1 incluye los sueldos, las indemnizaciones y otros gastos relacionados con el personal. El título 2 abarca los inmuebles, el mobiliario, el material y gastos diversos de funcionamiento. El título 3 contiene los gastos resultantes del ejercicio de funciones generales por parte de la institución.

El presupuesto del Defensor del Pueblo Europeo para el ejercicio 2014 ascendió a 9.857. 002 euros, para el 2015 ascendió a 10.346.105 euros y para el 2016 la cantidad fue de 10.658. 951 euros. En este último ejercicio, el presupuesto total de la UE ascendía a la cantidad de 155.004.200 millones de euros, de forma que el presupuesto del Defensor del Pueblo europeo tan sólo representa el 0.0068 % de dicho presupuesto.

Sobre la ejecución de este presupuesto existen dos tipos de controles:

- Control interno: existe un auditor interno del Defensor del Pueblo que lleva a cabo comprobaciones periódicas de los sistemas de control interno y de las operaciones financieras efectuadas por la institución.

- Control externo: al igual que ocurre con otras instituciones de la UE, el Tribunal de Cuentas Europeo también ejerce de auditor del Defensor del Pueblo.

En el caso del Defensor del pueblo español, la dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituye una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales, con arreglo al artículo 37 de su Ley Orgánica. De manera más específica el artículo 39.1 de dicha Ley establece que *“El presupuesto de la Institución del Defensor del Pueblo se integrará en la sección presupuestaria del presupuesto de las Cortes Generales como un servicio más del mismo+*, en concreto, el servicio 05 *“Defensor del Pueblo+* de la Sección 02 (Cortes Generales). La partida correspondiente al Defensor del Pueblo participa, por tanto, de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

Ello constituye una diferencia con respecto al Defensor del Pueblo europeo, ya que si bien es designado por el Parlamento europeo, su presupuesto no se encuentra dentro del presupuesto del Parlamento europeo, sino que constituye una sección independiente, en concreto la sección 8, del presupuesto de la UE.



Codes Calatrava<sup>207</sup> precisa que *la diferencia de lo que sucede con el régimen de personal, en el que se aprecia una gran autonomía del Defensor del Pueblo para organizar a las personas a su servicio, en el ámbito del régimen económico existe una dependencia férrea de las Cortes Generales, sobre todo en lo que se refiere a la elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto, donde el Interventor de las Cortes Generales ejerce una función fundamental*+

#### 1. Fases del ciclo presupuestario.

Podemos diferenciar las siguientes fases en el ciclo presupuestario del Defensor del Pueblo con sus correspondientes competencias:

##### a) Elaboración y aprobación.

Corresponde al Secretario General preparar y elevar a la Junta de Coordinación y Régimen Interior el anteproyecto del Presupuesto, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 40.1 de su Ley Orgánica *La estructura del presupuesto de la Institución del Defensor del Pueblo se acomodará a la del presupuesto de las Cortes Generales.*+

Corresponde al Defensor del Pueblo, con arreglo al artículo 8.k) de su Reglamento, la facultad de aprobar, de acuerdo con las directrices generales fijadas por las Mesas del Congreso y del Senado, el proyecto de presupuesto de la Institución y acordar su remisión al Presidente del Congreso, para su aprobación definitiva por las citadas Mesas e incorporación a los presupuestos de las Cortes Generales.

##### b) Ejecución y liquidación.

El Defensor del Pueblo fija las directrices para la ejecución del presupuesto, siendo la Junta de Coordinación y Régimen Interior la que, con arreglo al artículo

---

<sup>207</sup> CODES CALATRAVA, J.M.: *El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales*, *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 26, 2010, pp. 389 a 410.

18 del Reglamento, se encarga de conocer e informar de los asuntos relativos a la ejecución y liquidación de su presupuesto.

El mencionado artículo 40 de su Ley Orgánica dispone que *2. Se aplicarán las normas que rijan en las Cortes Generales para la transferencia de créditos entre conceptos presupuestarios. 3. La autorización de transferencias se realizará por el Defensor del Pueblo, con el informe del Interventor de las Cortes Generales.*+

El artículo 41 del Reglamento dispone que las competencias en materia de ordenación de pagos corresponden tanto a dicha Junta de Coordinación y Régimen Interior, al Defensor del Pueblo y al Secretario general dependiendo de la cuantía.

El régimen de contratación y de adquisición en general en el Defensor del Pueblo será el que rija para las Cortes Generales (artículo 42 del Reglamento).

La liquidación del presupuesto, con arreglo al artículo 33.3 de su Ley Orgánica, es preparada por el Secretario General antes de su remisión por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales, como anexo al Informe de gestión que con arreglo al artículo 32.1 de su Ley Orgánica el Defensor del Pueblo remite anualmente a las Cortes Generales. El informe se presenta ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones.

### **C. Control interno.**

Al Defensor del Pueblo se le aplica el mismo control interno que las Cortes Generales, como se dispone en los apartados 2 y 3 del artículo 39 de su Reglamento, *2. El régimen de contabilidad e intervención que se aplicará en el Defensor del Pueblo será el de las Cortes Generales. 3. El Interventor de las Cortes Generales ejercerá la función crítica y fiscalizadora de conformidad con la normativa aplicable a las Cortes Generales*+

El Interventor de las Cortes Generales ejerce la función crítica y fiscalizadora de esta institución de conformidad con la normativa aplicable a las Cortes Generales, ello se debe a que la Intervención de las Cortes Generales desempeña su labor respecto del presupuesto de las Cortes Generales así como en el ámbito del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central.

La provisión del puesto de interventor de las Cortes Generales se realiza entre miembros del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, por nombramiento de las Mesas conjuntas, a propuesta del Letrado Mayor de las Cortes Generales y su titular tiene el rango de director.

En la intervención de las Cortes Generales, como se recoge en la plantilla orgánica<sup>208</sup> de los servicios Comunes de las Cortes Generales, aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión conjunta del día 18 de junio de 2007, se encuentra una secretaría y una oficina de contabilidad de Cortes Generales y Junta Electoral Central, de la que depende un área de fiscalización.

El control interno se realiza mediante el ejercicio de la función interventora y se complementa con el control financiero permanente y la auditoría pública, en términos semejantes a los vistos anteriormente en el Congreso y el Senado, por lo que a ello nos remitimos.

#### **D. Control externo.**

Por otro lado, respecto al control por parte del Tribunal de Cuentas, hemos de señalar que al existir una dependencia respecto de las Cortes Generales en todo lo que se refiere a la elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto del Defensor del Pueblo, pueden darse por reproducidos los argumentos examinados en el Congreso y en Senado, defendiendo la posible fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas, al no vulnerar la autonomía reconocida al Defensor del Pueblo ni considera suficiente la ya existencia del control interno.

---

<sup>208</sup> [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

## VIII. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

### A. Normativa y caracteres.

El Consejo Económico y Social se encuentra **previsto en** el artículo 131.2 de la Constitución que dispone que *“El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”*.

Posteriormente se dictó la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, y en virtud de su autonomía, se aprobó por el Pleno su Reglamento de organización y funcionamiento interno, el día de 25 de febrero de 1993. Esta Ley constituye una novedad, pues no existe precedente de esta figura en nuestro Derecho Constitucional histórico.

El Consejo Económico y Social se configura en el artículo 1.3 de la Ley 21/91 como un Ente de Derecho Público con personalidad jurídica y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, que se encuentra adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social por lo que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.2.a) y 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se integra en el **sector público institucional**.

También se encuentra previsto en el artículo 2.2 de la LGP, por lo que al no estar incluido en el apartado tercero de esta Ley, esta se le aplica íntegramente incluido el régimen de contabilidad y control.

Se configura como un **órgano consultivo del Gobierno** en materia socioeconómica y laboral, que además, constituye un medio de comunicación permanente entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno, cuya naturaleza jurídica controvertida ya hemos estudiado al tratar en el epígrafe III del

Capítulo Segundo, la distinción entre órganos constitucionales y de relevancia constitucional.

Se diferencia de otros países como Italia y Francia, cuyos Consejos pueden ser consultados tanto por el Gobierno como por el Parlamento.

En **Italia**, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo *%Consiglio nazionale dell' economia e del lavoro*<sup>209</sup> con arreglo a lo previsto en el artículo 99 de la Constitución italiana de 1947 y la Ley nº 936 de 30 de diciembre de 1986 que reguló su estructura y su poder, se configura como un organismo de consulta de las Cámaras y del Gobierno en las materias y con arreglo a las funciones que le atribuya dicha ley.

En **Francia**, el Consejo Económico, Social y Medioambiental *%Conseil économique, social et environnemental*<sup>210</sup>, regulado en los artículos 69, 70 y 71 de la Constitución de 4 de octubre de 1958, podrá ser consultado por el Gobierno y el Parlamento sobre cualquier problema de carácter económico, social o medioambiental.

A **nivel europeo**<sup>211</sup>, se creó el Comité Económico y Social por el Tratado de Roma de 1957, para asociar a los grupos de ámbito económico y social en el establecimiento del mercado común y proporcionar un mecanismo institucional para informar a la Comisión y al Consejo de Ministros sobre determinadas cuestiones de alcance europeo. Se encuentra regulado en el artículo 13.4 del Tratado de la Unión Europea y en los artículos 301 a 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y está compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores, empresarios y otros grupos de interés.

El Comité Económico y Social Europeo no se encuentra entre las instituciones de la Unión enumeradas en el artículo 13, apartado 1, del Tratado de la Unión

---

<sup>209</sup> [ww.cnel.it](http://ww.cnel.it)

<sup>210</sup> [www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

<sup>211</sup> [www.eesc.europa.es](http://www.eesc.europa.es)

Europea (aunque el artículo 13, apartado 4, menciona que el Comité asiste al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión ejerciendo funciones consultivas), pero disfruta de una amplia autonomía de organización y de funcionamiento.

El Comité Económico y Social Europeo ejerce funciones consultivas (artículo 300 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Su cometido esencial consiste en transmitir a las instituciones responsables de la toma de decisiones en la Unión la opinión de los representantes de la vida económica y social. Elabora dictámenes tanto por iniciativa propia en todos los casos en que lo juzgue oportuno como a instancia de instituciones de la Unión. En este último caso, se diferencia entre las consultas que son obligatorias, es decir, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige expresamente la consulta previa al Comité por parte del Consejo o de la Comisión antes de tomar una decisión<sup>212</sup> y las que son facultativas.

El Consejo Económico y Social español, con arreglo al artículo 2 de la Ley 21/1991, está **integrado** por 61 miembros, incluido su Presidente. De ellos, 20 compondrán el Grupo Primero en representación de las organizaciones sindicales, 20 el Grupo Segundo, en representación de las organizaciones empresariales y 20 el Grupo Tercero, correspondiendo de ellos 3 al sector agrario, 3 al sector marítimo-pesquero, 4 a consumidores y usuarios, 4 al sector de la economía social, siendo los 6 restantes expertos en las materias competencia del Consejo.

---

<sup>212</sup> La consulta es obligatoria en los siguientes ámbitos: política agrícola (artículo 43); libre circulación de personas y servicios (artículos 46, 50 y 59); política de transportes (artículos 91, 95 y 100); armonización de la fiscalidad indirecta (artículo 113); aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado interior (artículos 114 y 115); política de empleo (artículos 148, 149 y 153); política social, educación, formación profesional y juventud (artículos 156, 165 y 166); salud pública (artículo 168); protección de los consumidores (artículo 169); redes transeuropeas (artículo 172); política industrial (artículo 173); cohesión económica, social y territorial (artículo 175); investigación y desarrollo tecnológico y espacio (artículos 182 y 188); medio ambiente (artículo 192).

Son **órganos** unipersonales del Consejo el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario General; y son órganos colegiados el Pleno, la Comisión Permanente y las Comisiones de Trabajo (artículo 5 de la Ley 21/1991).

Con arreglo al artículo 3 de la Ley 21/1991, el Presidente y el Secretario General de la entidad son nombrados por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministros de Empleo y Seguridad Social y de Hacienda y Administraciones Públicas, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo, debiendo contar las personas cuyo nombramiento se proponga, en todo caso, con el apoyo de al menos dos tercios de los miembros del Consejo.

Los dos Vicepresidentes con que cuenta el Consejo son elegidos por el Pleno a propuesta, cada uno de ellos, de los miembros del Grupo Primero y del Grupo Segundo, respectivamente, y de entre ellos mismos.

El Pleno está integrado por la totalidad de los Consejeros, bajo la dirección del Presidente y asistido por el Secretario General.

En la Comisión Permanente, bajo la dirección del Presidente y asistida por el Secretario General, se integran 6 representantes de cada uno de los 3 grupos que configuran el Consejo, designado por y de entre los miembros del Pleno a propuesta de cada uno de los grupos.

Las Comisiones de Trabajo tienen la composición que acuerda el Pleno, respetando los criterios de proporcionalidad de los distintos grupos del Consejo. En el artículo 20 del Reglamento del Consejo, tras su modificación por Resolución del Pleno de 21 de septiembre de 1994, se encuentran definidas las siguientes Comisiones de Trabajo de carácter permanente: Economía y Fiscalidad; Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo; Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura; Agricultura y Pesca; Políticas Sectoriales y Medio Ambiente. Asimismo, el Pleno puede acordar la constitución de Comisiones de Trabajo para cuestiones específicas, que se dedicaran a la elaboración de los estudios, informes y dictámenes que se les encomienden en el acuerdo de constitución.

El mandato de los miembros del Consejo, previsto en el artículo 3.4 de su Ley Orgánica, incluido su Presidente, es de 4 años, renovable por periodos de igual duración.

Son **funciones** del Consejo Económico y Social, conforme el artículo 7 de la Ley 21/1991, las siguientes:

- Emitir dictamen, con carácter preceptivo, sobre los Anteproyectos de Leyes del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y sobre los Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las materias indicadas.

- Emitir dictamen, también con carácter preceptivo, sobre Anteproyectos de Leyes o Proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo; sobre la separación del Presidente y del Secretario General del Consejo y sobre cualquier otro asunto que, por precepto expreso de una Ley, haya que consultar al Consejo.

- Emitir dictamen sobre los asuntos que, con carácter facultativo, se sometan a consulta del Consejo por el Gobierno de la Nación o sus miembros.

- Elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, estudios e informes que se relacionen, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, con las siguientes materias: Economía y Fiscalidad; Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Asuntos Sociales; Agricultura y Pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y Comunicaciones; Industria y Energía; Vivienda; Desarrollo Regional; Mercado Único Europeo y Cooperación para el Desarrollo.

- Elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los primeros cinco meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones



sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación. Esta Memoria se estructura en tres grandes capítulos:

- En el primero se lleva a cabo un análisis del panorama económico de la Nación, haciendo especial hincapié en el patrón de crecimiento de la economía española.
- En el segundo capítulo se aborda el mercado de trabajo, las políticas de empleo y las relaciones laborales, analizando exhaustivamente los principales indicadores y su comportamiento.
- El tercer capítulo se dedica a la calidad de vida y protección social mediante el análisis de los parámetros más relevantes e inmediatos sobre las condiciones y oportunidades de vida de los ciudadanos.

A nivel autonómico, en algunas CCAA existen **Consejos Económicos y Sociales autonómicos**<sup>213</sup> (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Baleares,

---

<sup>213</sup>En Andalucía, el Consejo Económico y Social de Andalucía se rige por Ley 5/1997, de 26 de noviembre.

En Aragón, el Consejo Económico y Social de Aragón se rige por Ley 9/1990, de 9 de noviembre.

En Principado de Asturias, el Consejo Económico y Social de Principado de Asturias se rige por Ley 2/2001, de 27 de marzo.

En Baleares, el Consejo Económico y Social de Illes Balears se rige por Ley 10/2000, de 30 de noviembre.

En Canarias, el Consejo Económico y Social de Principado de Canarias se rige por Ley 1/1992, de 27 de abril.

En Castilla y León, el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León se rige por Ley 13/1990, de 28 de noviembre.

En Cataluña, el Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya se rige por Ley 3/1997, de 16 de mayo.

En Extremadura, el Consejo Económico y Social de Extremadura se rige por Ley 3/1991, de 25 de abril.

En Galicia, el Consejo Económico y Social de Galicia se rige por Ley 6/1995, de 28 de junio.

En Región de Murcia, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia se rige por Ley 3/1993, de 16 de julio.

Canaria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Región de Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana), los cuales se relacionan con el Consejo Económico y Social mediante las siguientes actuaciones:

- Presentación de Informes del Consejo Económico y Social estatal en los Consejos Económicos y Sociales autonómicos.

- Participación del Consejo Económico y Social en jornadas organizadas por los Consejos Económicos y Sociales autonómicos.

- Invitación de representantes de los Consejos Económicos y Sociales autonómicos a eventos del Consejo Económico y Social estatal.

A nivel internacional, existe la **Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares**<sup>214</sup>, creada en 1999, que actualmente reúne a instituciones de 70 países procedentes de África, América Latina, Asia y Europa. Los objetivos de esta Asociación son los siguientes:

- “ Fomentar y promover el diálogo y el intercambio de puntos de vista y buenas prácticas entre sus miembros y, a una nivel más amplio, fomentar el diálogo entre los interlocutores económicos y sociales en el mundo;

- “ Ayudar al desarrollo de su función consultiva, al fortalecimiento del diálogo social y civil y, en general, al desarrollo de la democracia participativa y el papel de los interlocutores sociales y otros componentes de la sociedad civil, como

---

En Navarra, el Consejo Económico y Social de la Comunidad foral de Navarra se rige por Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo.

En País Vasco, el Consejo Económico y Social Vasco se rige por Ley 9/1997, de 27 de junio.

En La Rioja, el Consejo Económico y Social de La Rioja se rige por Ley 6/1997, de 18 de julio.

En la Comunidad Valenciana, el Consejo Económico y Social de la Comunidad valenciana se rige por Ley 1/1993, de 7 de julio.

<sup>214</sup> [www.aicesis.org](http://www.aicesis.org)

factores esenciales en una democratización genuina y sostenible y una gobernanza eficaz de las sociedades modernas;

“ Alentar la creación de CES en países en los que aún no existen a través de la organización de reuniones, actividades de orientación y la popularización del valor añadido de estos órganos consultivos;

“ Organizar las contribuciones de sus miembros, representarles en organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, donde actúa con un estatuto de observador permanente, y participar en debates en el marco de estas organizaciones;

“ Por último, en un contexto más amplio, contribuir a la prosperidad y desarrollo económico de la población de acuerdo con los principios de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como con los principios y derechos fundamentales en el trabajo refrendados por todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo que fue creada en 1999, agrupa actualmente a unos sesenta miembros procedentes de África, América Latina, Asia y Europa.

#### **B. Autonomía presupuestaria.**

Con carácter previo se ha de hacer una breve referencia al Comité Económico y Social Europeo que cuenta con un presupuesto administrativo anual, incluido en la sección VI (Comité Económico y Social Europeo), del presupuesto de la Unión, que en el año el 2016, siguiendo la tendencia reduccionista de años anteriores fue de 130.171.475 (inferior a los de 2014, de 130.986.509, y 2015, de 130.479.720). Esta cifra representa el 0.08 % del presupuesto total de la UE.

En España, el artículo 10.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, dispone: *“El presupuesto del Consejo se integrará en los Presupuestos Generales del Estado a efectos de su consolidación. Los créditos de su presupuesto de gastos tendrán carácter limitativo.”*

El Consejo, como dispone el artículo 9.2 de la Ley 21/1991, formula anualmente su propuesta de anteproyecto de presupuesto, que, tras su aprobación por el Pleno, y a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se traslada al Ministerio de Hacienda y Función Pública a los efectos oportunos.

Su presupuesto se integra en los Presupuestos Generales del Estado, en el presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en la sección 19, como Organismo 301 Consejo Económico y Social y el Programa 912P, Asesoramiento del Gobierno en materia social, económica y laboral.

#### *1. Fases del ciclo presupuestario.*

En de su ciclo presupuestario diferenciamos las siguientes fases con sus respectivas competencias:

##### *a) Elaboración y aprobación.*

Con arreglo al artículo 10.2 de su Ley 21/1991, de 17 de junio, la estructura presupuestaria del Consejo, que se ajusta a la aplicable para el sector público estatal, se determina por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El Secretario General, como dispone el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, es el encargado de elaborar en el segundo trimestre del año, la propuesta inicial del anteproyecto del presupuesto anual y remitirlo al Presidente, quien a su vez presenta dicha propuesta a la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente se encarga de aprobarla y remitirla al Pleno para su aprobación definitiva.

Una vez aprobado por el Pleno, el Presidente la remite al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con arreglo al artículo 9.2 de la Ley 21/91, el que, con base en tal propuesta, formulará el Anteproyecto del Presupuesto del Ente y le dará traslado al Ministerio de Hacienda y Función Pública a los efectos oportunos.

b) Ejecución y liquidación.

El Secretario General, conforme al artículo 28 del Reglamento, es el depositario de los fondos del Consejo, formula las propuestas de gasto y libra los pagos autorizados.

Por su parte, el Presidente conoce, a través del Secretario General, las propuestas de gasto y contratación de servicios, y asimismo se encarga de dar el visto bueno a su realización. El Presidente es informado periódicamente por el Secretario General de la ejecución del presupuesto.

Las variaciones del presupuesto del Consejo son autorizadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.3 y 10.4 de la Ley 21/1991, de la siguiente forma:

a) Por el Ministro de Economía y Hacienda, cuando no afecten a subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado y su importe no exceda del 5 por 100 de su presupuesto.

b) Por el Gobierno, en los demás casos.

El Presidente del Consejo podrá autorizar variaciones de crédito entre las distintas partidas consignadas en el presupuesto.

Los acuerdos que adopte el Presidente se comunicarán al Pleno del Consejo, así como al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

**C. Control interno.**

El Consejo Económico y Social está sometido tanto al control interno como al externo al que hace referencia el artículo 10 de la Ley 21/1991, al señalar que: ~~5.~~ *El Consejo queda sometido al control de carácter financiero, que se lleve a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda, mediante comprobaciones periódicas y procedimientos de auditoría, sin perjuicio del control correspondiente al Tribunal*

*de Cuentas. 6. El Consejo queda sometido al régimen de la contabilidad pública en los términos previstos en el Título VI del texto refundido de la Ley General Presupuestaria+*

Tras la LGP se han de tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El control de carácter financiero actualmente es el control financiero permanente, regulado en el Capítulo II del Título IV de la LGP.

- Los procedimientos de auditoría, son los de auditoría pública, prevista en el Capítulo IV del Título IV de la LGP.

- El régimen de contabilidad pública se regula en el Título V de la LGP.

#### **D. Control externo.**

La competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre sus cuentas y gestión económica se regula en el mencionado artículo 10 de la Ley 21/91 y en el artículo 140 de la LGP que le es de aplicación: *“En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al Tribunal de Cuentas el control externo del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su ley orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.”+*

Con arreglo a este reconocimiento expreso de la competencia del Tribunal de Cuentas, se ha elaborado por iniciativa del propio Tribunal tres informes de fiscalización correspondientes a los ejercicios 2004, 2012 y 2015 que analizamos a continuación:

1. El informe nº 728 de fiscalización del Consejo Económico y Social, ejercicio 2004. Esta fiscalización se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2005, aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2005.

En las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal el 22 de septiembre de 2005, se establecieron los siguientes objetivos:

1. Comprobar el cumplimiento por el Consejo de la legislación vigente aplicable a su actividad.

2. Evaluar los sistemas y procedimientos de control interno y de gestión económico financiera aplicados por el Consejo.

3. Comprobar que las cuentas anuales del Consejo correspondientes al ejercicio 2004 son representativas de su situación financiera y patrimonial, del resultado de las operaciones realizadas en dicho ejercicio y de la ejecución de los presupuestos aprobados, de acuerdo con los principios y normas contables de aplicación.

2. El informe nº 951 del Consejo Económico y Social, correspondiente al ejercicio 2010. Fue acordado por el Pleno de 24 de febrero de 2011, que lo incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2011.

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de junio de 2011, los objetivos esta fiscalización fueron los mismos que en el anterior informe, pero se añadió el objetivo de efectuar un seguimiento de las medidas adoptadas por la Entidad en aplicación de las recomendaciones que le fueron formuladas por el Tribunal.

3. El informe nº 1.191 del Consejo Económico y Social, ejercicio 2015. Se incluyó en el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2016. Sus objetivos son los mismos que los que fueron fijados en el informe nº 951.

**Analizando el informe nº 728** cabe destacar por su relevancia para este trabajo las siguientes recomendaciones que le fueron formuladas a dicho Consejo:

1. En relación con el inmueble que constituye la sede del Consejo Económico y Social, se recomienda estudiar la posibilidad de que sea adscrito o cedido formalmente a la entidad por la Administración General del Estado, que es la titular del mismo, sin perjuicio de que ya exista un convenio celebrado en 1994, por el que se distribuyen entre el Consejo y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales los gastos relacionados con el citado edificio.

2. Se recomienda la renegociación de las condiciones de remuneración pactadas respecto a las cuentas bancarias utilizadas por la entidad, así como la elaboración de un plan previsional de tesorería que contemple la colocación de los excedentes de liquidez en otras inversiones para la obtención de una rentabilidad más elevada, sin incurrir en situaciones de riesgo.

3. Se considera que debe cumplirse la exigencia de adecuada justificación de los fondos que reciben los Grupos y Organizaciones representados en el Consejo Económico y Social, de manera que se garantice la correcta aplicación de tales asignaciones a las finalidades relacionadas con los trabajos o actividades que realicen para el Consejo.

4. Se recomienda la definición de indicadores cuantitativos de seguimiento de las actividades del Consejo Económico y Social en relación con las funciones encomendadas en su Ley de Creación y con los objetivos definidos en su Plan Estratégico, aprovechando en su caso la información suministrada en la Memoria anual de la entidad.+

Las tres primeras recomendaciones se efectúan al observarse como la gestión efectuada en estos tres aspectos puede mejorarse desde el punto de vista económico. La última se formula al considerarse adecuada para efectuar un seguimiento en la gestión de dicho órgano, si bien, tras la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, este Consejo está obligado en virtud de su artículo 6 a publicar (i) información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa; (ii) los planes y programas anuales y



plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como (iii) las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Asimismo, su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

**En el segundo informe**, las recomendaciones formuladas se dividen en dos bloques, por un lado, las dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y por otro lado, las dirigidas al Consejo Económico y Social.

Como recomendación incluida en el primer bloque, destaca la que reitera la necesidad de que el Consejo normalice la situación jurídica en la que se encuentra el edificio utilizado por el Consejo Económico y Social como sede, dado que actualmente es propiedad de dicho Ministerio, así como regularizar, en su caso, la cesión a las organizaciones representadas en el Consejo, que actualmente disponen de tres plantas para su libre disposición.

En el segundo bloque de recomendaciones dirigidas al Consejo, destacan las siguientes:

‰ Debe de reforzar el control sobre las asistencias de los Consejeros a sus órganos colegiados, dejando constancia en las actas correspondientes de las horas de inicio y finalización de la reunión, los acuerdos adoptados en las mismas, y, en todo caso, siempre con el certificado emitido por la persona designada por el Consejo que acredite la ‰concurrencia efectiva a las correspondientes reuniones+ de los perceptores que reciben compensaciones económicas.

- Debe reordenar los fondos públicos que reciben las organizaciones que forman parte del Pleno del Consejo, de forma que queden simplificados en una única norma que garantice la adecuada transparencia, gestión y control.

- Debe elaborar las sucesivas resoluciones normativas que regulan las compensaciones económicas otorgadas a las organizaciones, estableciendo los

adecuados mecanismos de concesión, gestión, justificación y control de estos fondos públicos. En concreto, entre otros aspectos, los siguientes:

- Que el Consejo Económico y Social apruebe la Resolución anual que regula este tipo de compensaciones al principio de cada ejercicio.
- Que la distribución de los gastos previstos en la Memoria exigida a los beneficiarios de las compensaciones sea vinculante, permitiéndose, no obstante, previa autorización del Consejo Económico y Social, determinadas modificaciones en los conceptos de gastos, siempre que no supongan un incremento del coste total proyectado.
- Que en virtud del artículo 34.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Consejo Económico y Social establezca con carácter excepcional los pagos anticipados y, en todo caso, exigiendo las garantías correspondientes.
- Que el Consejo Económico y Social no financie las reuniones del Grupo Tercero por no adecuarse a la normativa vigente.

- Debe adoptar las medidas oportunas para cumplir las disposiciones previstas en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, limitando la posibilidad de que los trabajadores y Consejeros del Consejo Económico y Social viajen, con carácter general, en clase business en sus desplazamientos en avión, salvo justificación expresa en el expediente, en virtud de los principios de economía y eficiencia que deben regir la gestión económica de esta entidad.+

En el tercer informe del ejercicio 2015, se reitera como recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la plasmada en los informes anteriores acerca de la necesidad de normalizar la situación jurídica en la que se encuentra el edificio ocupado por el Consejo Económico y Social, así como de que se especifique y regule el procedimiento para la aprobación de las cuentas de la Entidad; y como recomendaciones dirigidas al Consejo destacan las siguientes:

‰Ha de revisar las condiciones de rentabilidad de las cuentas bancarias con la entidad en la que las tiene depositadas, fijando una retribución adecuada al elevado saldo medio anual que presentan;

- Que se analicen las funciones y plantilla existente, y que se proceda a la adecuación de la plantilla a las necesidades para llevar a cabo las funciones encomendadas. Atendiendo especialmente a que las tareas de desarrollo, mantenimiento y seguridad de sus sistemas de información se realicen en la medida de lo posible con medios propios, ampliando, si es necesario, las dotaciones de personal adscrito a la Unidad de Informática.

Estas últimas recomendaciones están dirigidas a obtener una gestión de sus fondos más acorde con los principios de economía y eficiencia+.

#### CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO.

A. Todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados, salvo el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, cuentan con una sección independiente en los **Presupuestos Generales del Estado**. El presupuesto del Defensor del Pueblo se recoge en el servicio 05, dentro de la sección 2, correspondiente a las Cortes Generales, y el del Consejo Económico y Social se incluye como organismo 301, dentro de la sección 19, correspondiente al presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se encuentra adscrito.

B. La **Corona y las Cortes Generales** gozan de la **autonomía presupuestaria** reconocida en la propia Constitución.

Para la dotación de la Casa de S. M. el Rey, no existe una fase de elaboración, ejecución, liquidación y control equiparable al resto de órganos. Es el Jefe de la Casa el que formula la propuesta de presupuesto de la Casa de S.M. el Rey y, una vez aprobada en los Presupuestos del Estado, la cantidad global prevista en el artículo 65.1 de la CE, es distribuida libremente por el Monarca.

En el caso de las Cortes Generales, la autonomía presupuestaria reconocida por el artículo 72.1 de la CE se limita literalmente a la aprobación autónoma de sus presupuestos. Sin embargo, se ha configurado como una autonomía financiera que alcanza al ciclo presupuestario completo, es decir, no sólo a la aprobación de los presupuestos, sino también a la ejecución del gasto y el control del mismo.

C. La autonomía presupuestaria reconocida al **resto de los órganos** estudiados en sus respectivas leyes reguladoras les atribuye la facultad para la elaboración de sus presupuestos. Sólo el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ atribuye expresamente al Pleno la facultad para la aprobación del anteproyecto de su presupuesto.

Todos estos presupuestos son posteriormente remitidos al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su incorporación a los PGE y finalmente serán aprobados por las Cortes Generales con la aprobación de la Ley de los PGE.

D. Todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional contemplan en su normativa un **régimen de control** interno, resultando, en la mayoría de los casos, bastante escueto en su regulación. Ninguno de ellos, salvo el CGPJ y el CES, reconoce la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

La normativa del Tribunal de Cuentas, al igual que el resto de órganos, sólo contempla la figura del Interventor, sin previsión alguna de su control por otras entidades externas. No obstante, se sometió en 2015 a un *Peer Review* llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas Europeo y el portugués.

**CAPÍTULO CUARTO. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS DISTINTOS  
ÓRGANOS OBJETO DE ESTUDIO Y PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE  
SU GESTIÓN.**

## I. INTRODUCCIÓN.

En este capítulo se lleva a cabo un estudio comparativo de los distintos órganos constitucionales y de relevancia constitucional, extractando en los diferentes cuadros los diversos aspectos analizados a lo largo de este trabajo, como son la determinación de tales órganos en la categoría de constitucionales, de relevancia constitucional o aquellos cuya relevancia constitucional es dudosa; así como su inclusión o no en el concepto de sector público estatal. También se recogen en dichos cuadros los regímenes de control existentes en estos órganos.

En relación con la autonomía reconocida a cada uno de estos órganos, se diferencia entre aquellos órganos cuya autonomía es reconocida en la Constitución de aquellos otros cuya autonomía se reconoce en su propia normativa; y en cuanto a su autonomía presupuestaria, se observa la forma de integración de su presupuesto en los PGE, así como su clasificación económica y orgánica.

Tras el estudio de los Capítulos anteriores, en los que se han observado aspectos susceptibles de mejora, en este Capítulo se recogen una serie de propuestas necesarias para un mejor funcionamiento de estos órganos y por tanto, para una mejora en la gestión de los fondos públicos, diferenciándose a su vez entre aquellas mejoras que afectan a todos los órganos y aquellas otras que sólo afectan a algunos de ellos.

Finalmente, se formula la propuesta de realizar fiscalizaciones operativas de eficacia, eficiencia y economía sobre cada uno de estos órganos. Para ello, se examinan posibles indicadores que puedan ser utilizados en dichas fiscalizaciones: de una parte, indicadores válidos para cualquiera de estos órganos; de otra, aquellos otros indicadores más específicos que puedan ser usados en cada uno de ellos.

## II. DATOS COMPARATIVOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL.

Los siguientes cuadros recogen un análisis comparativo de los distintos órganos constitucionales y de relevancia constitucional, atendiendo a diversos criterios:

**A. Naturaleza jurídica.**

<i>ÓRGANOS CONSTITUCIONALES</i>	<i>ÓRGANOS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL</i>	<i>ÓRGANOS DE DUDOSA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL</i>
Casa de S.M. El Rey	Consejo de Estado	Consejo Económico y Social
Cortes Generales	Defensor del Pueblo	
Tribunal Constitucional	Tribunal de Cuentas	
Consejo General del Poder Judicial		

Como se argumenta en el Capítulo Segundo de este trabajo, es inequívoca la consideración de la Casa de S.M. El Rey, las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional y el CGPJ como órganos constitucionales.

No obstante, respecto de los órganos de relevancia constitucional existen posiciones dispares, si bien la consideración del Defensor del Pueblo como tal no plantea duda alguna, no ocurre lo mismo respecto del Tribunal de Cuentas dado que parte de la doctrina lo califica de constitucional mientras la doctrina mayoritaria se postula por su naturaleza de relevancia constitucional. En el caso del Consejo de Estado, esta naturaleza fue corroborada por la STC 59/1990, de 29 de marzo.

Mención aparte merece el Consejo Económico y Social, ya que como se ha explicado en este trabajo, incluso se pone en duda que este órgano sea el que se encuentra previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, dado que la Ley 21/91, de 17 de junio, lo configura como un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, mientras que en el órgano previsto en el mencionado precepto constitucional sólo se le atribuye la institucionalización del asesoramiento de los proyectos de planificación. En este sentido también se ha manifestado la Sentencia 76/1983, de 5 de Agosto, del Tribunal Constitucional.

No obstante, sin pronunciarnos sobre las distintas posturas doctrinales existentes sobre su naturaleza jurídica, lo hemos incluido a efectos de estudio de este trabajo entre los órganos de relevancia constitucional.

#### **B. Estado y sector público.**

<i>SECTOR PÚBLICO</i>	ESTADO
	Casa de S.M. El Rey
Cortes Generales	Cortes Generales
Tribunal Constitucional	Tribunal Constitucional
Consejo General del Poder Judicial	Consejo General del Poder Judicial
Consejo de Estado	Consejo de Estado
Defensor del Pueblo	Defensor del Pueblo
Tribunal de Cuentas	Tribunal de Cuentas
Consejo Económico y Social	Consejo Económico y Social



El determinar la naturaleza jurídica de estos órganos es primordial a los efectos de determinar si se encuentran incluidos o no en el ámbito de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Tras el estudio efectuado en este trabajo, se concluye que las cuentas y la gestión económica de todos los órganos estudiados se encuentran sujetas al control por el Tribunal de Cuentas. Ello se debe a que su ámbito subjetivo de fiscalización se delimita en el artículo 136.1 de la CE en un doble sentido: Estado y sector público, y si bien no todos se encuentran incluidos en el concepto de sector público delimitado por el artículo 2.3 de la LGP, sí que todos estos órganos forman parte del Estado español.

El Consejo Económico y Social se configura como un ente de derecho público adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, previsto en el artículo 2.2 de la LGP, y no en su apartado tercero, por lo que esta Ley se le aplica íntegramente incluido su régimen de contabilidad y control.

El resto de órganos estudiados, a excepción de la Corona, se contemplan en el artículo 2.3 de la LGP al tratarse de órganos con dotación diferenciada en los PGE que, careciendo de personalidad jurídica, no se encuentran en la Administración General del Estado pero forman parte del sector público estatal.

En el caso de la Corona, se ha de precisar que no forma parte del sector público estatal en el sentido delimitado por el artículo 2.3 de la LGP pero como ya se ha explicado en el Capítulo Segundo, podría ser entendida en sentido amplio como sector público si nos atenemos a una definición más comprensiva basada en el artículo 136.1 de la CE en relación con el control por el Tribunal de Cuentas, al abarcar todos aquellos órganos financiados por los Presupuestos Generales del Estado.

### **C. Régimen de control previsto en su normativa.**

ÓRGANOS	CONTROL INTERNO			CONTROL EXTERNO
	INTERVENTORES PROPIOS	INTERVENTORES DELEGADOS DE LA IGAE	OTROS	
Casa de S.M. El Rey	SI (artículo 3.3 del Real Decreto 434/1988)	SI (Convenio de colaboración de 18 de Septiembre de 2014)		NO
Cortes Generales	SI  Interventores del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales			NO
Tribunal Constitucional	SI (Artículo 14.f) del ROPTC)			NO
Consejo General del Poder Judicial		SI (Artículo 565.3 de la LOPJ)		SI
Consejo de Estado		SI (Artículo 135.4 de su Reglamento)		NO
Defensor del Pueblo	Interventor de las Cortes Generales (Artículo 39 de su Reglamento)			NO
Tribunal de Cuentas	SI (Artículo 3.k) y 6 de la LFTCu)			NO
Consejo Económico y Social		SI (Artículo 10 de la Ley 21/1991)		SI

Todos los órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados contemplan en su normativa un régimen de control interno, sin embargo, sólo dos de ellos reconocen expresamente la competencia del Tribunal de Cuentas: el CGPJ y el Consejo Económico y Social.

Esta previsión del control por el Tribunal de Cuentas existía en la normativa del Tribunal Constitucional hasta el Acuerdo 1 abril 2011, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se modificó parcialmente el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, desapareciendo esta previsión. No obstante, en su página web se muestra que su gestión económico-financiera está sometida a la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Mención aparte merece el propio Tribunal de Cuentas, cuya normativa prevé el control del Interventor del Tribunal, pero no regula que el Tribunal sea controlado por una entidad fiscalizadora superior. A pesar de ello, en 2015, se sometió al *Peer Review* llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas de Portugal y el Tribunal de Cuentas Europeo.

Centrándonos en el control interno previsto en las normas reguladoras de cada órgano, se ha de precisar que este control presenta variaciones según el órgano de que se trate. Así, la Casa de S.M. el Rey, las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas cuentan con interventor propio, a diferencia del CGPJ, del Consejo de Estado y del CES cuyos interventores pertenecen al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

En el caso de la Casa de S.M. el Rey, además de la figura del interventor prevista en su normativa, se celebró un convenio de colaboración con la IGAE para la auditoría de sus cuentas, que es llevada a cabo por la Oficina Nacional de Auditoría, cuyo Director designa al responsable y al equipo de trabajo encargado de realizarlo, integrado por funcionarios Interventores y Auditores del Estado y Técnicos de Auditoría y Contabilidad destinados en dicho órgano.

Las Cortes Generales, gozan de la autonomía de personal que se le reconoce en el artículo 72.1 de la CE. Cuentan con tres Intervenciones la del Congreso de los Diputados, la del Senado y las de las Cortes Generales (que abarca la intervención del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central). En virtud de dicha autonomía, su Intervención no depende de la Intervención General del Estado sino que los puestos de interventores son cubiertos por Letrados de las Cortes Generales.

En el CGPJ, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 565 de la LOPJ, su control interno se lleva a cabo por un funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que depende funcionalmente del CGPJ.

#### **D. Autonomía reconocida.**

<b><i>AUTONOMÍA CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDA</i></b>	<b><i>AUTONOMIA LEGALMENTE RECONOCIDA</i></b>	<b><i>SIN AUTONOMÍA RECONOCIDA</i></b>
Casa de S.M. El Rey	Tribunal Constitucional	
Cortes Generales	Consejo General del Poder Judicial	
	Consejo de Estado	
	Defensor del Pueblo	
	Tribunal de Cuentas	
	Consejo Económico y Social	

Como ya se ha estudiado en el Capítulo Segundo para garantizar a todos estos órganos la independencia en su actuación se les reconoce a todos ellos

autonomía de organización y funcionamiento así como autonomía presupuestaria. No obstante, ha de diferenciarse entre aquellos órganos cuya autonomía es reconocida en el propio texto constitucional de aquellos otros cuya autonomía se les atribuye en su normativa reguladora propia.

En el caso de la Corona y de las Cortes Generales, la autonomía se encuentra prevista en los artículos 65 y 72 respectivamente de la Constitución.

A la Corona, se le reconoce una autonomía de organización y funcionamiento, así como una autonomía presupuestaria. Esta autonomía presupuestaria es limitada a la consignación que se le fija en los PGE de cada año. Esta dotación tiene un carácter global y no está vinculada a fines o programas concretos, por lo que como señala el artículo 65.1 de la CE el Monarca puede distribuirla libremente.

En el caso de las Cortes Generales, las distintas facultades de su autonomía están reconocidas en el artículo 72 de la Constitución: (i) la autonomía reglamentaria, (ii) la presupuestaria y (iii) la de personal, previstas en el apartado 1 de este artículo; (iv) la autonomía de gobierno interno prevista en el apartado 2; y (v) la autonomía administrativa y (vi) de policía del apartado 3.

La autonomía presupuestaria y la de personal interesan a nuestro objeto de estudio pero también la autonomía reglamentaria y de gobierno, debido a que en virtud de la reglamentaria las Cortes Generales aprueban sus normas de contratación y en virtud de la segunda establecen su régimen de control interno.

En el resto de órganos, sus respectivas leyes reguladoras le atribuyen autonomía de organización y funcionamiento y autonomía presupuestaria. Esta última, implica la facultad de estos órganos para la elaboración de los de sus presupuestos, y únicamente, el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ reconoce al CGPJ la facultad de aprobación del anteproyecto de su presupuesto. Los presupuestos de todos estos órganos se integran en los PGE, correspondiendo en último término a las Cortes Generales la aprobación de estos presupuestos con la aprobación de la Ley de los PGE.

## E. Autonomía presupuestaria.

1. Sección o servicio presupuestario en los Presupuestos Generales del Estado.

<b>ÓRGANO</b>	<b>CLASIFICACIÓN ORGÁNICA</b>		<b>CLASIFICACIÓN ECONÓMICA<sup>215</sup></b>
Casa de S.M. El Rey	01.01		Capítulo 4
Cortes Generales	02.01	Cortes Generales.	Capítulos 1, 2, 3 y 4
	02.02	Congreso de los Diputados.	Capítulos 1,2, 3, 4 y 6
	02.03	Senado.	Capítulos 1, 2, 3, 4, 6,8 y 9
	02.04	Junta Electoral Central.	Capítulos 1, 2 y 4
	02.05	Defensor del Pueblo.	Capítulos 1, 2, 3, 4 y 6
Tribunal Constitucional	04.01		Capítulos 1, 2, 4, 6 y 8
Consejo General del Poder Judicial	08.01	111M Gobierno del Poder Judicial.	Capítulos 1, 2, 3, 4,6 y 8
		111O Selección y formación de	

<sup>215</sup> Capítulo 1: Gastos de personal.

Capítulo 2: Gastos Corrientes en bienes y servicios.

Capítulo 3:Gastos financieros.

Capítulo 4:Transferencias corrientes.

Capítulo 6:Inversiones reales.

Capítulo 8:Activos financieros.

Capítulo 9:Pasivos financieros.

		jueces y Programa.  111P Documentación y publicaciones judiciales.	Capítulos 1, 2, 3 y 4  Capítulos 1, 2 y 6.
Consejo de Estado	05.01		Capítulos 1, 2, 4, 6 y 8
Tribunal de Cuentas	03.01		Capítulos 1, 2, 4, 6 y 8
Consejo Económico y Social	19.301		Capítulos 1, 2, 4, 6 y 8

La dotación de la Casa de S.M. El Rey se transfiere únicamente a Capítulo 4, destinado al concepto 480: A S.M el Rey, para el sostenimiento de su Familia y Casa.

Las Cortes Generales, contrariamente, a los restantes órganos constitucionales cuyos presupuestos se integran en un servicio presupuestario, disponen de cinco que se desglosan en:

01- Cortes Generales.

02- Congreso de los Diputados.

03- Senado.

04- Junta Electoral Central.

05- Defensor del Pueblo.

De todos los órganos examinados el único que cuenta con Capítulo IX (Pasivos Financieros) es el Senado, que se destina al concepto 941 de devolución

de fianzas, subconcepto 94100 para la devolución de fianzas constituidas por terceros en metálico en la Tesorería del Senado. También hay que señalar que en el Presupuesto de Gastos del Senado para 2015<sup>216</sup> se creó como novedad un Capítulo 9 (Inversiones reales). A pesar de que la Cámara no es, por su propia naturaleza, un ente de carácter inversor, se ha considerado conveniente imputar algunos de los gastos que tradicionalmente se han venido incluyendo en el Capítulo 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios) en el nuevo Capítulo 6, tomando como referencia, por lo que respecta a la estructura formal del mismo y a los criterios a emplear para dicha imputación, lo establecido en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

En el resto de órganos, la clasificación económica es semejante, distribuyéndose en capítulos 1, 2, 4, 6 y 8, si bien los tres programas del CGPJ cuentan con una clasificación económica distinta en cada uno.

## *2. Estructura de Políticas de gasto y Programas.*

<b><i>POLÍTICA DE GASTO</i></b>	<b><i>GRUPO DE PROGRAMAS</i></b>	<b><i>PROGRAMAS</i></b>
91 Alta	911 Alta Dirección del Estado	<p>911M Jefatura del Estado (la Casa Real).</p> <p>911 N Actividad legislativa (las Cortes Generales).</p> <p>911 O Control externo del sector público (Tribunal de Cuentas).</p> <p>911P Control constitucional</p>

<sup>216</sup> [www.senado.es](http://www.senado.es)



Dirección		(Tribunal Constitucional).
	912 Alta Dirección del Gobierno	912 N Alto asesoramiento del Estado (Consejo de Estado).  912P Asesoramiento del Gobierno en materia social, económica y laboral (Consejo Económico y Social).
11 Justicia	111 Administración General de Justicia (Consejo General del Poder Judicial	111 M Gobierno del Poder Judicial.  111 O Selección y formación de jueces y Programa.  111 P Documentación y publicaciones judiciales.

En los Presupuestos de estos órganos podemos diferenciar dos políticas de gasto, tres grupos de programas y un total de nueve programas concernidos con las secciones presupuestarias de los órganos.

### *3. Porcentaje de sus presupuestos en el total del Estado.*

En los siguientes cuadros se realiza una comparativa de los créditos autorizados a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en los tres últimos ejercicios pudiendo así observarse la evolución que han experimentado.

### **CRÉDITOS AUTORIZADOS A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL.EJERCICIO 2015.**

Secciones Presupuestarias	Créditos Autorizados (miles de euros)

01. Casa de S.M el Rey	7.775,04
02. Cortes Generales  El Presupuesto del Defensor del Pueblo se encuentra incluido en esta sección (servicio 05). Total: 13.951,70	202.148,84
03. Tribunal de Cuentas	60.989,23
04. Tribunal Constitucional	23.084,44
05. Consejo de Estado	9.941,69
08. Consejo General del Poder Judicial	54.883,56
19. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.  Organismo: 301 Consejo Económico y Social	7.866,00
Total presupuestado: Órganos constitucionales y de relevancia constitucional	366.688,8
Total consolidado %Estado+	250.888.380,34

**CRÉDITOS AUTORIZADOS A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL. EJERCICIO 2016.**

<b>Secciones Presupuestarias</b>	<b>Créditos Autorizados (miles de euros)</b>
01. Casa de S.M el Rey	7.775,04
02. Cortes Generales  El Presupuesto del Defensor del Pueblo se encuentra incluido en esta sección (servicio 05). Total: 14.180,90	206.290,39
03. Tribunal de Cuentas	62.897,82
04. Tribunal Constitucional	23.001,80
05. Consejo de Estado	10.646,29
08. Consejo General del Poder Judicial	54.883,56
19. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.  Organismo: 912 Consejo Económico y Social	7.866,00
Total presupuestado: Órganos constitucionales y de relevancia constitucional	374.276,8
Total consolidado %Estado+	249.034.234,13

Examinando la evolución presupuestaria podemos concluir que las únicas consignaciones que han permanecido constantes en los tres últimos ejercicios han sido las de Casa S. M el Rey y el Consejo Económico y Social. En el caso del Tribunal de Cuentas, esta cantidad disminuyó en 2015 pero volvió a incrementarse en 2016, a diferencia del Tribunal Constitucional cuyas consignaciones han decrecido tanto en el 2015 como en el 2016. Las dotaciones previstas para las Cortes Generales y el Consejo de Estado han experimentado una crecida paulatina en ambos ejercicios.

Se puede observar asimismo no sólo la escasa variación de sus partidas presupuestarias sin también el escaso porcentaje que los gastos presupuestados para los órganos constitucionales y de relevancia constitucional suponen en comparación con los créditos totales autorizados, de manera que en el año 2014 representan tan sólo un 0.15 % del total del Estado; en el 2015, un 0.14 % del total; y en el 2016 vuelven a representar un 0.15 % del total del Estado.

No obstante, la escasa cuantía que los presupuestos de estos órganos representan respecto del presupuesto total del Estado, no es óbice para reclamar que su ejecución quede sujeta al control externo del Tribunal de Cuentas, debido a que estas dotaciones están integradas por fondos públicos. Por lo que la gestión económica de tales fondos debe llevarse a cabo conforme a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como a los de legalidad y transparencia, correspondiendo al Tribunal de Cuentas, en virtud del artículo 136.1 de la CE, la labor de verificar esta gestión.

### III. PROPUESTAS DE MEJORA.

Tras el análisis realizado en los Capítulos anteriores, conviene recapitular en este apartado las propuestas encaminadas a mejorar la gestión de los fondos públicos en los órganos estudiados. Para ello, podemos diferenciar entre aquellas mejoras que afectan en general a todos, de aquellas otras que tan sólo alcanzan a algunos de ellos.

#### A. Propuestas Generales.

1. Como se ha observado en el Capítulo Segundo, no ha existido en nuestro ordenamiento un concepto único de **sector público**, por lo que este ha ido recibiendo diversas interpretaciones. No obstante, dado que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, formula su ámbito de aplicación, sería conveniente respetarlo en futuras normas consiguiendo así dar uniformidad a nuestro ordenamiento.

2. Para el mejor funcionamiento de toda institución es necesario el establecimiento de unos **objetivos** claros, así como la fijación de unos indicadores de eficacia y eficiencia, acompañado de un riguroso seguimiento de su ejecución. Por ello, cada uno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados deberían elaborar un plan estratégico en el que fijen sus líneas de actuación y objetivos así como posibles indicadores de seguimiento, incluyéndose de manera expresa en la normativa reguladora de cada uno de ellos que la gestión de sus fondos debe regirse por los principios de legalidad, transparencia, eficacia, eficiencia y economía.

3. Asimismo, todos estos órganos deberían contar con un **Reglamento financiero propio**, manuales de procedimiento de las principales áreas de gestión económico-financiera y manual de contratación, así como un Reglamento de régimen interior.

4. Sería necesario llevar a cabo una modificación del **registro contable** de la ejecución de los créditos presupuestarios de los PGE correspondientes a las secciones de la Casa de S.M. el Rey, de las Cortes Generales, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Constitucional, del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial, de forma que el registro se efectúe por ellos mismos, responsabilizándose así de la gestión efectuada.

5. Tras el estudio en el Capítulo Tercero de los regímenes de control de cada uno de los órganos, se observa la necesidad de llevar a cabo una modificación de la normativa propia de cada uno de ellos tanto para mejorar la regulación de

los **mecanismos de control** interno así como para regular de manera expresa la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre ellos.

Respecto del *control interno*, se requiere una regulación más detallada de determinados aspectos, como los requisitos necesarios para la designación del interventor, causas de su cese, funciones que le corresponden, medidas que se adoptan para garantizar la independencia en su actuación, informes que ha de emitir el interventor y a quiénes debe de remitirlo, así como el procedimiento para la tramitación de las posibles discrepancias que pudieran plantearse ante un reparo del interventor, garantizándose en todo caso, la publicidad de los mismos.

En cuanto al *control externo*, la normativa reguladora debe regular de manera expresa la sujeción de sus cuentas y de su gestión económica al control por parte del Tribunal de Cuentas. Dicha regulación debería contemplar aspectos tales como (i) el deber de colaboración de estos órganos, facilitando al Tribunal los documentos que necesite para llevar a cabo la correspondiente fiscalización; (ii) la posibilidad de poder efectuar sobre los mismos fiscalizaciones operativas de economía, eficacia y eficiencia; y (iii) la voluntad de estos órganos de adoptar con la mayor celeridad posible las medidas que le sean recomendadas por el Tribunal de Cuentas en sus informes.

6. Finalmente, se ha de proponer la aprobación por el Tribunal de Cuentas de una **Moción sobre el control** de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, que se remita a las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado, iniciándose así los cauces que den lugar a las modificaciones normativas necesarias para que dicho control pueda llevarse a efecto.

## **B. Propuestas específicas.**

A continuación se formulan propuestas que se consideran necesarias para la mejora de la gestión de algunos de los órganos estudiados. A las propuestas relacionadas con el Tribunal de Cuentas se dedicará un epígrafe independiente.

### *1. Casa de S.M el Rey.*

En los últimos años, la Casa de S.M. ha venido llevando a cabo en materia de transparencia importantes esfuerzos, así:

- El día 18 de septiembre de 2014 se firmaron tres Convenios de Colaboración con (i) la Intervención General del Estado para la realización a partir del ejercicio 2015 de informes de auditoría; (ii) la Abogacía General del Estado para que el asesoramiento jurídico ordinario y permanente de la Casa se lleve a cabo por sus Servicios Jurídicos; (iii) la Secretaria de Estado de Comercio para el asesoramiento y la emisión de informes económico-comerciales así como el apoyo y asesoría en las vertientes económica-comercial durante la preparación de los viajes de S.M. el Rey.

- Se reconoce a todo ciudadano la posibilidad de pedir información sobre esta institución según la disposición adicional sexta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

- En cumplimiento del artículo 15 del Real Decreto 434/1988<sup>217</sup>, se dictaron unas Instrucciones de contratación con fecha de 16 de abril de 2015.

- Se ha ido estableciendo una normativa sobre regalos a favor de los miembros de la Familia Real, de aplicación a partir del 1 de enero de 2015; y un Código de Conducta del Personal de la Casa de S.M. el Rey de obligado cumplimiento para el personal que la integra y que, con fundamento en la dignidad de la Corona, pretende imponer una conducta leal, íntegra, honesta y transparente.

- Se ha puesto a disposición del público una nueva área informativa en su web, en la que, bajo el epígrafe común de "Transparencia", se ofrece a los ciudadanos información institucional, normativa, económica y presupuestaria, así como la posibilidad de solicitar otros datos de su interés.

---

<sup>217</sup> Artículo 15 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey: *La actividad contractual de la Casa de Su Majestad el Rey se inspirará en los principios de concurrencia, transparencia, eficiencia, agilidad, simplicidad y coordinación. Como garantía del principio de transparencia se prevé que la Jefatura de la Casa aprobará las Instrucciones que deban regir la contratación, las cuales se publicarán en su página web+.*

Sin embargo, todos estos esfuerzos no resultan suficientes. Cabría pensar en la posibilidad de una reforma constitucional del Título III, en la que entre otros aspectos se abandonase la denominada *lista civil* de larga tradición histórica y se adoptase un nuevo método de dotación más actual, semejante a la *Sovereign Grant* de la Corona británica, en la que la gestión de sus fondos se lleva a cabo con absoluta transparencia y control. Cabría plantearse asimismo la regulación de la responsabilidad y el refrendo en relación con la ejecución del presupuesto de la Casa Real.

Teniendo en cuenta que la Corona es el único órgano constitucional que carece de un estatuto propio de rango legal, sería adecuado promulgar una norma legal que contemplará (i) la sujeción de la ejecución del presupuesto de la Corona al control por el Tribunal de Cuentas así como la posibilidad de poder llevar a cabo fiscalizaciones operativas de economía, eficiencia y eficacia; (ii) las responsabilidades en las que puede incurrir el Jefe de la Casa de S.M. el Rey en la ejecución presupuestaria; y (iii) se contemplara la posibilidad de la comparecencia del Jefe de la Casa de S.M. el Rey ante las Cortes Generales para explicar los gastos del Monarca y responder a las preguntas que le sean formuladas por los diputados.

Estas propuestas permitirían un mayor nivel de transparencia y control pero evidentemente sería necesaria una reforma constitucional que modulara la autonomía presupuestaria que la Corona tiene actualmente reconocida.

## *2. Cortes Generales.*

En el caso de las Cortes Generales, sería conveniente la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 de la CE para regular las sesiones conjuntas de ambas Cámaras y que todavía no ha sido aprobado, que podría incluir premisas sobre la aprobación y ejecución del presupuesto de las Cortes Generales, así como sobre su control.



En el Congreso de los Diputados, se considera conveniente la aprobación de unas normas semejantes a las normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado.

En cuanto el Senado, las mencionadas normas regulan la programación anual de la aplicación del fondo de remanentes presupuestarios.

Observando los cuadros del Anexo en los que figuran la evolución presupuestaria del Congreso y del Senado en los ejercicios 2014, 2015 y 2016, destaca el escaso grado de ejecución de algunos de sus respectivos Capítulos, lo que si bien puede entenderse debido a que los presupuestos se elaboran considerando el pleno funcionamiento de las Cámaras durante el año entero, la ejecución presupuestaria depende en cada año del ciclo político de la legislatura. No obstante, el porcentaje no ejecutado pasa a incrementar el fondo de remanente presupuestario. Por lo que teniendo en cuenta que a día de hoy, como figura en los datos publicados en las páginas web del Congreso y del Senado, estos fondos suman un total de 133.502.866 euros, parece conveniente establecer un límite al fondo de cada Cámara, de manera que superado, la Cámara haya de devolver la diferencia a la Hacienda Pública.

Por otro lado, también se ha de señalar que para la inversión de estos fondos se requiere un informe de la intervención. Sin embargo, ante la especial naturaleza de los mismos sería preciso establecer mecanismos adicionales de control efectuados por una entidad externa a la propia Cámara, es decir, sería conveniente su fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

En un ámbito más trascendente, tras el examen realizado en el Capítulo anterior de la autonomía y control presupuestario de las Cortes, se consideraría conveniente llevar cabo una reforma constitucional que delimite con mayor precisión la autonomía presupuestaria de las Cámaras. El artículo 72.2 de la CE señala escuetamente que *“Las Cámaras aprueban autónomamente sus presupuestos”*. Este precepto ha dado lugar a diversas interpretaciones. Entre

ellas, la que considera que el reconocimiento de esta autonomía a las Cámaras abarca todas las fases de su ciclo presupuestario incluida el control del mismo.

Mientras que atendiendo a otro precepto constitucional, el artículo 136 de la CE, se reconoce expresamente al Tribunal de Cuentas la competencia para fiscalizar *las cuentas y la gestión económica del Estado, así como del sector público* sin excepción alguna.

Por lo que concluimos que, si bien las Cortes Generales han de disponer de autonomía para la elaboración y aprobación de su presupuesto, como garantía de la independencia de su funcionamiento frente a posibles obstáculos del Ejecutivo. Esta autonomía no impide que al tratarse de fondos públicos, estos deban ser debidamente gestionados y controlados por el Tribunal de Cuentas.

### *3. Consejo Económico y Social.*

Resultaría conveniente precisar la naturaleza jurídica de este órgano, en cuanto a su identificación o no con el órgano previsto en el artículo 131.2 de la CE. Para el caso de que se determine que es el órgano previsto en el artículo 131.2 de la CE, debería efectuarse una modificación de su normativa haciendo referencia a dicho precepto constitucional.

Con ocasión de esta modificación, podría resolverse la contradicción existente entre la LGP y la Ley 21/1991, dado que la disposición adicional decimoséptima de la LGP lo califica como un órgano del Estado sin personalidad jurídica y el artículo 1.3 de la Ley 21/1991 lo configura como un ente de derecho público con personalidad jurídica.

### **C. Propuestas relacionadas con el Tribunal de Cuentas.**

El Tribunal de Cuentas ha de seguir adoptando medidas para el cumplimiento de las recomendaciones que le fueron formuladas en el Informe del *Peer Review* de 2015, tales como (i) la revisión del nombramiento de los Consejeros; (ii) establecer y aplicar procedimientos de nombramientos objetivos y revisar el

número y los procedimientos de los puestos directivos o (iii) elaborar un sistema de seguimiento de recomendaciones.

Además de estas, cabe formular las siguientes propuestas de mejora que se pueden agrupar según sean normativas, de coordinación, o de organización y funcionamiento.

1. *Propuestas normativas:*

a) Régimen jurídico.

Sería conveniente la modificación de la LOTCu y de su LFTCu para llevar a cabo una actualización de su régimen jurídico, y se adoptase como concepto de sector público el previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

b) Censo de Entidades.

El Tribunal de Cuentas debería modificar el Censo de Entidades del sector público estatal para incluir a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional estudiados (salvo la Corona que no forma parte de este sector y el CES que ya se encuentra incluido en este Censo).

c) Tramitación de la Cuenta General del Estado.

Al estudiar la tramitación de la CGE en el Capítulo Primero, se ha estimado conveniente una modificación de las Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado, en la que se regulen las causas por las que las Cortes Generales puedan no aprobar el informe de la CGE presentado por el Tribunal de Cuentas y requieran la presentación de un nuevo informe. También se ha contemplado la posibilidad de atribuir al Tribunal de Cuentas un papel más activo

en la elaboración de las Cuentas del Estado de manera semejante al Tribunal de Cuentas alemán.

d) Intervención del Tribunal.

Se considera necesaria una regulación más adecuada y exhaustiva de la Intervención del Tribunal, en la que se detallen los requisitos necesarios para la designación del interventor, como la cualificación profesional adecuada y si ha de pertenecer al Cuerpo Superior de Letrados o Auditores del Tribunal de Cuentas, las causas de su cese, las funciones que desempeña, los informes que debe emitir, así como establecerse los mecanismos que sean necesarios para garantizar la independencia de su actuación.

e) Mecanismos adicionales de control.

Si bien el Tribunal de Cuentas ha dado un paso importante al someterse a la *Peer Review* de 2015, es necesario prever otros mecanismos de control siendo para ello necesaria la modificación de su normativa de forma que los regule de manera expresa y detallada. Nuevos mecanismos de control pueden ser:

e.1- De control interno: Crear un **servicio de auditoría interna** que goce de total independencia, su control abarque todas las actividades y servicios del Tribunal de Cuentas y tuviese acceso pleno e ilimitado a la información que necesite; y/o un **Comité de auditoría** compuesto por miembros del Tribunal y un experto externo, que supervisara la actividad del auditor interno, analizando sus informes, sus trabajos y al que podría formular sugerencias y recomendaciones en su actuación.

e.2- De control externo:

- Podrían establecerse una o varias **revisiones entre pares** realizadas por otras EFS con determinada periodicidad, debiendo dar publicidad a los resultados que se obtengan.

- Puede preverse la posibilidad de efectuar con cierta regularidad por ejemplo, cada tres años como ocurre en el Tribunal de Contas portugués, una **auditoría privada** ejercida por una entidad externa al Tribunal que sea elegida por concurso público por, cuyo Informe y opinión sería remitido a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y publicado en la Memoria Anual del Tribunal.

f) Función consultiva.

Sería conveniente el desarrollo de la función consultiva que ha sido atribuida al Tribunal determinando la tramitación interna a seguir en su ejercicio. Asimismo, los informes que resulten de dicha función deberán recogerse en el portal de transparencia del Tribunal.

*2. Propuestas de coordinación.*

a) Con los órganos autonómicos de control externo.

Convendría fomentar la coordinación con los distintos OCEX, así como aumentar la realización de fiscalizaciones conjuntas.

b) Con la Intervención General de la Administración del Estado.

Se considera necesario adoptar un conjunto de medidas encaminadas a mejorar la coordinación entre el control interno de la IGAE y el externo del Tribunal de Cuentas, debido a que las actuaciones de ambos, concretadas en los correspondientes Programas de Fiscalizaciones, en el caso del Tribunal de Cuentas, y en el Plan de Actuaciones de Control Financiero, en el caso de la Intervención General, pueden producir solapamientos y duplicidades.

Resulta de especial interés a este respecto las vías de cooperación que propone Díaz Zurro<sup>218</sup> que pueden establecerse a tres niveles:

- “ Conocimiento mutuo de planes y programas de actuación.
- “ Utilización de informes de control.
- “ Desarrollo normativo y metodológico.

En el primer aspecto, para evitar dichas coincidencias sería conveniente mantener reuniones previas a la elaboración por el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de los respectivos planes de auditoría que pudieran dar lugar a una programación de actuaciones coordinada y hasta complementaria. Obviamente, sin que de ello resultara injerencia ni menoscabo de las competencias que ambas instituciones tienen atribuidas, sino como manifestación de una leal colaboración.

Tras esta idea de coordinación previa de actuaciones, cabe plantearse el segundo aspecto antes señalado: el de la utilización por el Tribunal de Cuentas de los informes de control que realiza la Intervención General. En este aspecto, se considera conveniente aprobar una norma que desarrolle un procedimiento que permita la utilización de trabajos de otros auditores, en la que se describa con suficiente detalle la forma de actuar para permitir el acceso y la utilización de los informes de la IGAE por el Tribunal de Cuentas.

Respecto del tercer aspecto, dado que el Tribunal de Cuentas y la IGAE comparten el ámbito subjetivo del control y sus objetivos, resulta conveniente homogenizar las técnicas y métodos, y en concreto las normas de auditoría, a las que unos y otros sujetan su actuación profesional.

### 3. *Propuestas de organización y funcionamiento.*

---

<sup>218</sup> DÍAZ ZURRO, A.: *El control externo visto desde el control interno*, *Revista Española de Control Externo* núm. 12, 2002, p.106.

#### a) Plan Estratégico.

Sería conveniente la elaboración y aprobación por el Tribunal de Cuentas de un Plan Estratégico, en el que se fijasen propuestas de mejora semejantes a las fijadas por el Tribunal de Cuentas Europeo en su Plan Estratégico para 2013-2017:

- Responder con agilidad a un entorno en rápida evolución, desarrollando un nuevo proceso de programación que permita planificar el trabajo sobre la base de prioridades comunes a la institución y de un análisis de riesgo exhaustivo.

- Tener en cuenta las opiniones de los destinatarios de los trabajos al planificar su labor para garantizar que los informes tengan la mayor utilidad posible.

- Orientar con flexibilidad los recursos a tareas de auditoría prioritarias.

- Reforzar los conocimientos especializados en determinados ámbitos de auditoría e introducir herramientas de intercambio de información para apoyar los procesos de gestión basados en el conocimiento.

- Entregar los informes en los plazos fijados en sus directrices técnicas con y reducir el lapso medio de producción de los informes.

- Comunicar mejor el cometido y trabajo del Tribunal.

#### b) Unidad de calidad.

Ante la necesidad de mejorar la calidad de los informes de fiscalización, se propone, como se ha estudiado en el Capítulo Tercero, la creación de una unidad de calidad. Para ello se ha de determinar, quién ha de llevar a cabo dicho control, qué trabajos se han de realizar y el momento en que se ha de llevar a cabo:

#### b.1- Sujeto activo del control de calidad.

Como señala en la Normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas, en concreto la norma técnica 99, la calidad de los procedimientos fiscalizadores se controlara por:

b.1.1 - *El departamento o unidad ponente*, sin que la norma contenga más premisas. Se considera conveniente crear en cada Departamento una unidad dedicada en exclusiva a este cometido, que se encargase de llevar a cabo los trabajos que se exponen a continuación.

De esta manera se conseguiría una mayor uniformidad en los criterios de calidad de ese Departamento, pudiendo celebrarse reuniones con las unidades creadas en el resto de Departamentos en las que puedan formularse las propuestas que se consideren adecuadas y convenientes para conseguir una uniformidad en la calidad.

b.1.2- Por los *miembros del Pleno*.

b.1.3- Y por la *Presidencia de la Sección de Fiscalización*.

#### b.2- Trabajos a realizar.

Los trabajos han de variar según quién efectúe el control, de manera que:

b.2.1- Si el control es ejercido por el departamento o unidad ponente, se llevarán a cabo procedimientos normalizados de control, como se recoge en la norma técnica 99.

No obstante, si se crease una unidad de calidad en cada Departamento se habría de especificar las funciones que le han de ser asignadas como pueden ser:

- Verificar si los criterios de muestreo elegidos por el equipo fiscalizador son adecuados.



- Determinar si se han llevado a cabo sobre la entidad fiscalizada otros informes anteriores y en caso afirmativo, elaborar una nota de orientación que informe al equipo fiscalizador de las incidencias que en su día fueron detectadas y las recomendaciones formuladas.

- Verificar si el trabajo que ha resultado de la labor llevada a cabo por el equipo fiscalizador se ha realizado de conformidad con las normas legales aplicables a los procedimientos; con las normas de fiscalización; con el manual de estilo o en su caso, el de fiscalización de regularidad u operativa.

- Verificar si se han alcanzado todos los objetivos de la fiscalización y si la evidencia obtenida es suficiente y adecuada para sustentar las conclusiones del correspondiente informe.

- También resultaría muy útil y adecuado el que se llevase a cabo una labor de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de su Departamento.

Hasta fecha reciente, el Tribunal de Cuentas en sus informes formulaba a la entidad fiscalizada las recomendaciones<sup>219</sup> que consideraba adecuadas para solventar las deficiencias que en ella habían sido detectadas. Sin embargo, no se efectuaba con posterioridad un seguimiento de las mismas, por lo que muchas de dichas entidades no adoptaban las medidas necesarias para modificar las

---

<sup>219</sup> En relación con estas recomendaciones las Normas Técnicas 84 a 87 de las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal señalan: *84. El informe propondrá las medidas que se consideren adecuadas para la mejora de la gestión económico-financiera de la entidad o entidades fiscalizadas que se puedan deducir de los resultados o conclusiones de la fiscalización, especificando a qué instancias o autoridades concretas corresponde su puesta en práctica. Se ubicarán a continuación del apartado de conclusiones de la fiscalización. 85. Las recomendaciones, que no se expresarán en modo imperativo, serán claras y precisas para facilitar que el destinatario las ponga en práctica y el Tribunal de Cuentas pueda llevar a cabo el seguimiento futuro de su aplicación. En todo caso, concederán el margen de actuación suficiente en la puesta en práctica, de manera que se respete la autonomía organizativa de la entidad destinataria.*

*86. La obligación de cumplir la normativa se dará por supuesta. En consecuencia, las recomendaciones no podrán limitarse a instar de la entidad fiscalizada el cumplimiento de sus obligaciones legales. 87. Cuando a la luz de los resultados de la fiscalización se estime necesario o conveniente la promulgación de normas legales o reglamentarias, o la reforma de las vigentes, las recomendaciones incluirán una propuesta en este sentido.+*

deficiencias que habían sido detectadas en su estructura, gestión o funcionamiento.

Como consecuencia de lo anterior, se empezaron a efectuar informes de fiscalización sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas recogidas en informes aprobados en años anteriores.

Resulta obvio que si no se lleva a cabo este seguimiento de las recomendaciones, la entidad a la que se le formulan no procede con la debida celeridad a su adaptación. Por lo que, si existe una unidad dedicada, entre otras funciones, a llevar un seguimiento continuado de las recomendaciones formuladas a los órganos que han sido fiscalizados por su departamento, dichos órganos se sentirán en cierta forma compelidos a adoptar estas medidas dado que el Tribunal de Cuentas examinará con determinada periodicidad si han sido o no llevadas a cabo. De esta manera, no sería necesario como ocurre en la actualidad la realización de un nuevo informe dedicado exclusivamente al seguimiento de las recomendaciones, sino que bastaría con que esta unidad requiriese periódicamente a la entidad fiscalizada información sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas hasta que se produjese su total cumplimiento.

Ha de puntualizarse que, ante la inobservancia de las recomendaciones, el Tribunal no tiene potestad de sancionar a la entidad por su incumplimiento, ya que se trata de sugerencias que el Tribunal formula para una mejor gestión y control del sector público. No obstante, si la entidad no procediese a su total cumplimiento, el Tribunal de Cuentas podría acordar una nueva fiscalización sobre dicha entidad que abarcase tanto aspectos sobre los que no se han seguido las recomendaciones como nuevos aspectos que considere oportunos.

Como ya se ha indicado con anterioridad, el Tribunal ha elaborado algunos informes de fiscalización sobre el cumplimiento de recomendaciones formuladas en informes aprobados en años anteriores. En estos informes de cumplimiento de recomendaciones se plasman:

- Recomendaciones formuladas en informes anteriores.
- Recomendaciones observadas y cumplidas por la entidad afectada.
- Recomendaciones no observadas. En este caso, se recomienda a las entidades fiscalizadas que continúen adoptando las medidas necesarias para resolver las deficiencias puestas de manifiesto en sus respectivos informes y en cumplimiento a las recomendaciones que le fueron formuladas.

Como ejemplo de este tipo de informes, se encuentra el informe nº 1164 de fiscalización del cumplimiento al cierre del ejercicio 2015 de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas recogidas en informes aprobados en años anteriores relativos al área de la Administración Económica del Estado.

b.2.2- Por los miembros del Pleno, a través del trámite de observaciones, es decir, las observaciones que el resto de Consejeros pueden formular al proyecto de informe que le remite el Consejero ponente. Este trámite resulta muy conveniente, ya que en determinadas ocasiones resulta adecuada una visión del tema ajena al ponente del informe y desde otra perspectiva. Estas observaciones han de ser posteriormente contestadas por el departamento ponente admitiéndolas o rechazándolas.

b.2.3- Por la Presidencia de la Sección de Fiscalización, que realizará el control formal del informe, moción o nota a que se refiere la norma de procedimiento 79, es decir, realizará una revisión formal del informe, verificando la correspondencia de su contenido con el aprobado por el Pleno.

### b.3- Momento en que se ha de llevar a cabo.

Para determinar el momento en que se ha de efectuar este control, se ha de atender al órgano que lo lleva a cabo, de forma que si el control lo ejerce:

b.3.1- El departamento o unidad ponente, mediante procedimientos normalizados de control, dicho control se ha de realizar con posterioridad a la elaboración del informe.

Ahora bien, si se crease la unidad de calidad que se propone dentro de cada departamento, este control se podría efectuar desde el inicio de la fiscalización, lo que supondría la posibilidad de colaborar con el equipo de fiscalización en los trabajos preliminares llevando a cabo los trabajos mencionados en el apartado anterior. La existencia de una unidad de calidad permitiría ejercer este control de calidad de manera continuada, lo que permite alcanzar mejor la eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública.

b.3.2- Por los miembros del Pleno, en el propio trámite de observaciones, que tiene lugar cuando el departamento ponente remite proyecto de informe junto con las alegaciones a los restantes miembros del Pleno.

b.3.3- Por la Presidencia de la Sección de Fiscalización, que realizará el control formal del informe, moción o nota, lo que tiene lugar una vez que el informe es aprobado por el Pleno.

#### **D. Fiscalización operativa.**

Formuladas las propuestas de mejora en general y específicamente para algunos órganos, desarrollamos a continuación la propuesta que se ha ido planteando a lo largo del trabajo, consistente en llevar a cabo sobre los órganos constitucionales y de relevancia constitucional fiscalizaciones operativas de eficacia, eficiencia y economía.

##### *1. Situación actual.*

La posibilidad de efectuar fiscalizaciones operativas de eficacia, eficiencia y economía sobre estos órganos resulta especialmente novedosa.

Hasta ahora, los partidarios del control por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional defendían la posibilidad de efectuar fiscalizaciones de regularidad sobre la actividad económico-financiera de dichos órganos. No obstante, teniendo en cuenta la promoción de las fiscalizaciones operativas dentro del propio Tribunal, ha de plantearse también la realización de las mismas sobre los citados órganos.

Como se ha definido en el Capítulo Primero, la fiscalización operativa o de gestión tiene como objetivo proporcionar una valoración, total o parcial, de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, programa o actividad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, pudiendo referirse tal valoración a la adecuación de los sistemas y procedimientos de gestión con respecto a los objetivos que deben cumplir (fiscalización de sistemas y procedimientos) o al grado de cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía (fiscalización de economía, eficacia y eficiencia).

En otros países como Alemania, Francia o Reino Unido, se vienen realizando estas fiscalizaciones operativas.

Así, en Alemania, el *Bundesrechnungshof*<sup>220</sup> realiza dos tipos de auditorías: las de regularidad y cumplimiento, en las que se examina si se ha cumplido la legislación y la normativa aplicable (equivalen a las auditorías de cumplimiento y financieras españolas); y las de desempeño (que equivalen a las auditorías operativas o de gestión), en las que se analiza si se han respetado los criterios de eficiencia, eficacia y economía y se evalúa el coste-beneficio de la actuación pública, revisando si se han definido los objetivos correctamente y si éstos se han cumplido. Este tipo de evaluaciones son cada vez más importantes y se aplican sobre todo a los programas y proyectos gubernamentales de mayor escala.

---

<sup>220</sup> Fundación ¿Hay Derecho?: Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea+. [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)

En Reino Unido, el Auditor General del Reino Unido (*Comptroller and Auditor General*) y la NAO<sup>221</sup> además de realizar auditorías financieras realiza auditorías de desempeño u operativas que denominan *Value for Money*. Estas auditorías tienen como objetivo evaluar el coste-beneficio de la actuación pública y se analizan con el fin de asesorar al Parlamento sobre cómo mejorar los servicios públicos. En la planificación anual de este tipo de auditorías se priorizan teniendo en cuenta las áreas que generan mayor gasto, los mayores riesgos en materia de coste-beneficio y la importancia estratégica para los distintos departamentos gubernamentales y del propio departamento dentro del Gobierno. Se tiene además en cuenta el valor y la utilidad que una auditoría de este tipo puede tener para el sector público y para el país, y se presta especial atención a aquellas cuestiones que pueden ayudar a mejorar la eficiencia del gasto público.

En Francia, la *Cour des Comptes*<sup>222</sup> evalúa desde el año 2008 las políticas públicas, función que va más allá de una auditoría de desempeño en la medida en que se procede a valorar la propia entidad o política que se evalúa y sus objetivos.

En España, la realización de este tipo de fiscalización por el Tribunal de Cuentas es ciertamente novedosa, habiéndose efectuado algunas de ellas en diversos ámbitos, así:

- El Informe nº 780 sobre *el servicio de recogida y tratamiento de residuos en las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón*, que abordó el análisis horizontal de la prestación del Servicio de recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos por las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón desde la doble perspectiva del cumplimiento de los objetivos establecidos por las Administraciones autonómica y estatal en el marco de la normativa europea y de la comparación de las diferentes formas de gestión de este servicio adoptadas por las Entidades locales competentes de dicha

---

<sup>221</sup> Fundación ¿Hay Derecho?: *Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea*. [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)

<sup>222</sup> Fundación ¿Hay Derecho?: *Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea*. [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)

Comunidad Autónoma, con objeto de valorar la eficiencia y eficacia de los recursos públicos asignados a esta finalidad.

-El Informe nº 1167 sobre la gestión y control de las prestaciones farmacéuticas a cargo de la Mutualidad General Judicial, ejercicio 2014+. En esta fiscalización se revisaron y analizaron las prestaciones farmacéuticas abonadas por la Mutualidad General Judicial con el fin de valorar su racionalidad económica y adecuación a los principios de buena gestión. Esta valoración se efectuó tanto sobre los sistemas y procedimientos establecidos por Mutualidad General Judicial como sobre el grado de cumplimiento de los principios de eficiencia y economía.

No obstante, ninguna fiscalización de este tipo se ha llevado a cabo sobre los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, ya que si bien el Tribunal ha elaborado informes sobre alguno de dichos órganos, estos han sido realizados desde la perspectiva de una fiscalización de cumplimiento, de legalidad o de sistemas y procedimientos<sup>223</sup>, como ocurre con los diversos informes de fiscalización efectuados sobre el Consejo Económico y Social (nº 728 del ejercicio 2004, el nº 951 del ejercicio 2010, el nº 1191 del ejercicio 2015), así como el informe de fiscalización del CGPJ nº 1.043 del ejercicio 2014. En dichos informes se llevó a cabo una fiscalización de regularidad, (es decir, de cumplimiento y financiera) a la que se le unía una fiscalización operativa de sistemas y procedimientos.

Ninguno de estos informes examina la economía, eficacia y eficiencia de la gestión de los órganos fiscalizados. No obstante, teniendo en cuenta la importancia de este tipo de fiscalizaciones, el Pleno del Tribunal aprobó, el 30 de abril de 2015, un Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión, para cuya elaboración se tuvieron en cuenta, además de las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal, la ya mencionada ISSAI-ES-300 Principios fundamentales de la fiscalización operativa+ y la ISSAI-ES-3000 Normas y Directrices para la fiscalización operativa+.

---

<sup>223</sup>Estas fiscalizaciones de sistemas y procedimientos constituían una categoría distinta a la fiscalización operativa con anterioridad a las Normas de fiscalización de 2013.

De acuerdo con lo previsto en la ISSAI-ES-300, el objetivo principal de la fiscalización operativa es contribuir, de manera constructiva, a la realización de una gestión sujeta a los principios de economía, eficacia y eficiencia. También contribuye a promover tanto la transparencia como la responsabilidad en la gestión.

La fiscalización operativa contribuye a mejorar la conciencia de responsabilidad en la gestión, en la medida en que los informes en los que se plasma pueden evaluar si las normas jurídicas y las disposiciones reglamentarias son elaboradas y aplicadas eficaz y eficientemente, contribuyendo a prestar el debido servicio a la ciudadanía. La fiscalización operativa no cuestiona las decisiones políticas ni la elaboración del poder legislativo; pero sí examina si han existido deficiencias técnicas en las leyes y los reglamentos, o si su forma de aplicación ha evitado la consecución de los objetivos propuestos.

Para ello, se centra en áreas de actuación en las que existe mayor posibilidad de efectuar propuestas de mejora, para que los responsables de los entes fiscalizados tomen las medidas apropiadas.

Como indica la ISSAI-ES-300, la fiscalización operativa promueve la transparencia al ofrecer al poder legislativo y a la ciudadanía una visión de la administración y los resultados de las diferentes actividades de los entes fiscalizados. Al efectuar esta fiscalización, las instituciones de control externo tienen libertad de decidir, dentro de sus competencias, qué, cuándo y cómo auditar, sin que deba existir ninguna restricción a la publicación de los hallazgos obtenidos<sup>224</sup>.

La fiscalización operativa presenta tres características diferenciales:

---

<sup>224</sup> La ISSAI-ES-300 distingue la auditoría operativa de la financiera, en que la primera no está tan sujeta a requisitos estandarizados y específicos. La auditoría financiera tiende a aplicar normas fijas de ejecución, mientras que la fiscalización operativa es más flexible en todos sus aspectos. Consiste en la revisión independiente, objetiva y fiable, realizada por personal cualificado, que tiene por objeto verificar si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades, organizaciones y recursos de la entidad fiscalizada son concordantes con los principios de eficacia, eficiencia y economía, con la finalidad de, una vez concretadas las posibles deficiencias, recomendar las oportunas propuestas de mejora.



1. Inexistencia de normas y procedimientos generales que sirvan de referencia.

2. Cierta libertad al responsable de la fiscalización para la elección de la forma de cumplir los objetivos, y los métodos de trabajo.

3. Una cierta creatividad y capacidad analítica, flexibilidad, sentido común y prudencia.

Dentro de la fiscalización operativa, nos centramos en su modalidad de eficacia, eficiencia y economía. Estos principios de gestión económico-financiera se definen conforme al glosario de términos de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de la forma siguiente:

- Eficacia: principio consistente en conseguir los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función.

- Eficiencia: principio que consiste en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos.

- Economía: principio por el que se trata de minimizar el coste de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos fijados en una organización, programa, proyecto, actividad o función.

En base a estos principios, se puede diferenciar entre la fiscalización de la eficiencia, de la eficacia y de la economía, aunque en la práctica suelen realizarse de forma combinada. Así:

- En la fiscalización de eficacia, se analiza la consecución de objetivos particulares de un organismo o proyecto; o bien, los generales de una política determinada.

- En la fiscalización de eficiencia, se analiza cuantitativa y cualitativamente el modo en que se han utilizado los recursos para alcanzar sus objetivos, así como de sus sistemas de gestión y control y de sus procedimientos, pudiendo valorarse aspectos como: la utilización de recursos por encima del estándar establecido; la existencia de duplicidad de tareas o la ejecución de trabajos inútiles; la ociosidad y/o el sobredimensionamiento de las plantillas; la realización de actuaciones en plazos superiores a los estándares; la generación de costes externos a la entidad; la existencia de recursos financieros sobrantes de los que no se obtiene una adecuada rentabilidad; o la falta de medios materiales que reduce la capacidad de producción.

Las conclusiones de esta fiscalización se derivarán de interpretar los resultados de los indicadores, de la valoración dada a los procedimientos y de la detección de las causas que producen ineficiencias.

-En la fiscalización de economía, se pueden utilizar ratios e información que podría ser distinta de la que dispone la entidad fiscalizada. En ella se trata de detectar áreas de mejora en la gestión, y consiste en verificar, al menos, lo siguiente:

1. Cuantificar el coste económico del área de la actividad fiscalizada: objetivos, procedimientos, productos, recursos productivos, etc.

2. Contrastar los costes obtenidos con otra información o ratios para determinar si aquellos han sido los mínimos posibles.

3. Valorar la racionalidad en la adquisición y aplicación de los recursos.

En dicha fiscalización se deben analizar los procedimientos de gestión aplicados por la entidad, los sistemas de control, el entorno y el sector en el que desarrolla su actividad, así como la normativa aplicable.

Definidos los tres principios de eficacia, eficiencia y economía que han de regir la fiscalización operativa, se han de tener en cuenta los siguientes

elementos que siendo comunes con otros tipos de fiscalizaciones, en la operativa adquieren especial relevancia. Se trata de *tres elementos propios* de la entidad fiscalizada: objetivos, indicadores y sistemas de seguimiento de ambos, que se analizan a continuación:

- Los *objetivos* son la expresión de los resultados que la organización pretende conseguir en un tiempo determinado, constituyendo un elemento esencial de la planificación, puesto que identifican los resultados deseados, orientan la asignación de recursos y presiden las actividades de la gestión.

- Los *indicadores* constituyen la forma más común de medida utilizada para el seguimiento de objetivos, ya que permiten realizar la medición de estos de acuerdo con las diferentes dimensiones e intereses de la ejecución. Para su utilización en la fiscalización operativa, los indicadores deben ser valorados como adecuados y suficientes, para lo cual tienen que cumplir los siguientes requisitos: ser claros, medibles, fiables, oportunos y comparables y, además, deberán mantener relación con el objetivo y con las actividades del ejercicio.

- Los *sistemas de seguimiento de objetivos e indicadores*: El carácter dinámico que supone una gestión pública orientada a resultados requiere, para lograr su operatividad, establecer algún sistema de control de la ejecución realizada y de sus resultados, con el fin de utilizar la información que proporcione dicho sistema en un proceso de retroalimentación que permita mejorar las decisiones futuras e introducir las correcciones precisas.

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas cuando lleve a cabo las fiscalizaciones operativas sobre los órganos estudiados primero, deberá observar si han fijado estos objetivos e indicadores y en su caso, evaluarlos.

En el caso de que no hayan sido aprobados, el Tribunal podrá proponer y elaborar los indicadores que estime más oportunos.

## *2. Propuestas de mejora.*

A continuación y a efectos de futuras fiscalizaciones operativas de los órganos estudiados se realiza una propuesta de posibles indicadores a utilizar sobre cualquiera de los órganos así como de los específicos para cada uno de ellos. Para ello, resulta de gran utilidad el estudio realizado de cada órgano en el Capítulo anterior dado que nos permite conocer el marco jurídico de cada uno de ellos a los efectos de determinar estos posibles indicadores.

a) Indicadores genéricos.

Como indicadores válidos para cualquier órgano podrían utilizarse:

- Consecución de los objetivos fijados en la Memoria de su programa presupuestario.
- Existencia de duplicidad de tareas o la ejecución de trabajos inútiles.
- Falta o sobredimensionamiento del personal.
- Análisis de los distintos tiempos empleados en el ejercicio de las respectivas funciones de cada uno de ellos.
- Existencia de recursos financieros sobrantes de los que no se obtiene una adecuada rentabilidad.
- Falta de medios materiales que reduce la capacidad de producción.
- Cuantificar el coste de la realización de sus tareas, así como, su comparación con el coste de órganos o instituciones similares en derecho comparado.
- Valorar la razonabilidad de las adquisiciones y la adecuación de sus precios.

b) Indicadores específicos.

Como indicadores a utilizar en cada uno de los órganos estudiados, cabría proponer, los siguientes:

b.1- Casa de S.M. el Rey.

- Número de actuaciones de la Casa de S.M el Rey en el ámbito internacional.
- Comparativa de su Presupuesto con las dotaciones de otras Casas reales.
- Seguimiento del grado de transparencia alcanzado y comparativa de su transparencia con la de otros Casas reales.

b.2- Cortes Generales.

- Relación coste-tiempo que conlleva la elaboración y aprobación de una Ley en cada Cámara.
- Relación coste-resultados de los trabajos de las distintas comisiones constituidas en cada una de las Cámaras.
- Número de enmiendas presentadas por Ley y número de las que finalmente fueron aprobadas.
- Rendimiento que cada Cámara consigue de los fondos de remanentes presupuestarios.
- Número de leyes aprobadas en cada legislatura.
- Comparativa del presupuesto de las Cortes con los de otros Parlamentos<sup>225</sup> y la distribución por capítulos de cada uno de ellos, relacionándolo

---

<sup>225</sup> En la página web del Congreso: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), se recoge una comparativa de presupuestos de Parlamentos europeos.

con el número de diputados y senadores en cada una de ellas, número de leyes anualmente aprobadas, tiempo medio de elaboración de cada una de ellas.

#### b.3- Tribunal Constitucional.

- Relación coste-tiempo en la resolución de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad, recurso de amparo, conflicto de competencia (..).

- Carga de trabajo y número de personal en cada una de las dos estructuras organizativas en las que se divide dicho Tribunal, es decir, la estructura organizativa en el ejercicio de la función jurisdiccional y la estructura organizativa en el ejercicio de las funciones de gobierno y administración.

- Número de recursos y conflictos resueltos al año<sup>226</sup>.

- Comparativa con el presupuesto total y por Capítulos de los Tribunales Constitucionales de otros países.

#### b.4- Consejo General del Poder Judicial.

- Relación coste-tiempo en el ejercicio de sus funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia.

- Relación coste-tiempo en la tramitación de los procedimientos sancionadores.

- Número de sanciones impuestas por la Comisión disciplinaria y por el Pleno.

- Número de actividades relacionadas con el auxilio judicial internacional y coste que ello supone.

---

<sup>226</sup> En la página web del Tribunal Constitucional: [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es), se encuentran publicadas estadísticas jurisdiccionales que serían de gran utilidad en la fiscalización, que se incluyen además en la Memoria de cada año.

- Coste de celebración de las oposiciones en relación con el número de plazas que han de ser cubiertas.

#### b.5- El Tribunal de Cuentas.

- Número de personas por departamento en relación con su volumen de trabajo, observando para ello el número de informes aprobados al año o el número de recursos resueltos por cada uno de ellos.

- Número de informes aprobados cumpliendo los plazos fijados en las Diretrices técnicas, así como, el coste que supone el retraso en aquellos informes que no han sido aprobados en el plazo fijado.

- Relación coste-tiempo empleado en la elaboración de los informes.

- Número de fiscalizaciones incluidas en el Programa anual de fiscalizaciones y su comparativa con las incluidas en ejercicios anteriores.

- Número de fiscalizaciones aprobadas a iniciativa de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas o por iniciativa del propio Tribunal en comparación con el número total de fiscalizaciones llevadas a cabo.

- Coste de la tramitación de los recursos y número medio de resoluciones al año, número medio de mociones presentadas y de informes elaborados en los últimos años.

- Coste de las dietas pagadas en relación con el coste que supone la elaboración total del informe.

- Relación entre el número de trabajos del Tribunal en el ámbito internacional y el número de personas dedicadas a la misma. Así como el coste que supone la realización de estos trabajos en el extranjero.

- Coste de celebración de las oposiciones en relación con el número de plazas que han de ser cubiertas.

- Situación económica del alquiler de sus sedes.

- Relación coste-tiempo en la elaboración de un informe y la resolución de un recurso, observando ambos factores en cada una de las fases de la elaboración y la resolución.

- Número de sentencias a las que ha sido condenado por el Tribunal Supremo en materia de personal y coste de tales procedimientos en los diferentes años.

- Comparativa con el presupuesto total y por Capítulos de otros Tribunales de Cuentas.

#### b.6- Consejo de Estado.

- Coste y tiempo medio para la emisión de un dictamen o la contestación de una consulta.

- Número medio de empleados que integran cada sección, así como volumen de trabajo de cada una de ellas.

- Coste de celebración de las oposiciones en relación con el número de plazas que han de ser cubiertas.

- Adecuación de los recursos materiales y personales adecuados para asumir el mayor volumen de trabajo que supondría la supresión de uno o varios consejos autonómicos consultivos.

- Comparativa con el presupuesto total y por capítulos de los Consejos de Estado de otros países.



#### b.7- Defensor del Pueblo.

- Volumen de quejas que le son presentadas así como, coste y tiempo medio en la resolución de las mismas

- Número de recursos de amparo e inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo en relación con la tasa de éxito obtenido y el coste económico que la interposición y tramitación de estos recursos suponen.

- Comparativa del presupuesto total y por capítulos del Defensor del pueblo u *Ombudsman* en otros países.

#### b.8- Consejo Económico y Social.

Cuenta con objetivos e indicadores que se recogen en la Memoria de su programa presupuestario. Así, en el ejercicio 2016 se fijaron los siguientes objetivos e indicadores de seguimiento:

OBJETIVO/ACTIVIDAD					
1. Emitir los dictámenes e informes preceptivos o facultativos que le sean sometidos en materia socioeconómica y laboral					
INDICADORES	2014		2015		2016
	Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Ejecución prevista	Presupuestado
1 De resultados:					
01. Elaboración de dictámenes (Número)	10	7	10	14	12
02. Elaboración de estudios e informes (Número)	38	26	35	30	33
03. Memorias (Número)	3	3	3	3	3
OBJETIVO/ACTIVIDAD					
2. Publicar los dictámenes, informes y estudios					
INDICADORES	2014		2015		2016
	Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Ejecución	Presupuestado

				<b>Prevista</b>	
1 De resultados					
01. Informes, dictámenes y otras public. (Número)	26	18	26	26	30
02. Publicación Institucional (Número)	4	3	4	4	4
<b>OBJETIVO/ACTIVIDAD</b>					
<b>3. Organizar seminarios, encuentros y otras actividades</b>					
<b>INDICADORES</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>
	<b>Presupuestado</b>	<b>Realizado</b>	<b>Presupuestado</b>	<b>Ejecución Prevista</b>	<b>Presupuestado</b>
1 De resultado:					
01. Seminarios, encuentros (Número)	29	21	29	29	29
<b>OBJETIVO/ACTIVIDAD</b>					
<b>4. Realizar proyectos de asistencia técnica y colaboración internacional con otras instituciones de diálogo social</b>					
<b>INDICADORES</b>	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>
	<b>Presupuestado</b>	<b>Realizado</b>	<b>Presupuestado</b>	<b>Ejecución Prevista</b>	<b>Presupuestado</b>
1.De resultados:					
01. Activ. de colab. y asist. Técnica ñ ñ ñ ñ ñ ñ .(Número)	40	23	25	20	20

En una posible fiscalización operativa, se valorarán dichos objetivos e indicadores así como el cumplimiento de las últimas recomendaciones que el Tribunal de Cuentas formuló en su último informe número 1191, correspondiente al ejercicio 2015, en el que se contienen entre otras recomendaciones las siguientes, relacionadas con el principio de economía:

- Situación del edificio en que tiene su sede el Consejo Económico y Social.

- Revisar las condiciones de rentabilidad de las cuentas bancarias con la entidad en la que las tiene depositadas, fijando una retribución adecuada al elevado saldo medio anual que presentan.

- Analizar las funciones y plantilla existente, y que se proceda a la adecuación de la plantilla a las necesidades para llevar a cabo las funciones encomendadas. Atendiendo especialmente a que las tareas de desarrollo, mantenimiento y seguridad de sus sistemas de información se realicen en la

medida de lo posible con medios propios, ampliando, si es necesario, las dotaciones de personal adscrito a la Unidad de Informática.

## CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO.

A. En los cuadros recogidos en este Capítulo se efectúa un **estudio comparativo** de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional atendiendo a diversos aspectos, estudiados en los Capítulos anteriores. Entre ellos, los que nos llevan a determinar la sujeción de sus cuentas y gestión económica al control por el Tribunal de Cuentas.

B. A lo largo del análisis realizado en los Capítulos anteriores, se han observado aspectos susceptibles de mejora en la gestión económica de estos órganos, algunos de los cuáles afectan a todos ellos con carácter general y otros, sólo a determinados órganos.

Las **propuestas** formuladas en este Capítulo están orientadas a establecer un marco normativo adecuado que contribuya a mejorar la gestión de los fondos públicos de tales órganos. En ocasiones, ello ha dado lugar a que planteemos incluso la necesidad de llevar a cabo una reforma del texto constitucional en determinados aspectos.

En este marco normativo se propone una mejora en la previsión del control interno existente en cada órgano estudiado, garantizando en todo caso la autonomía de actuación del Interventor, así como el reconocimiento del control externo del Tribunal de Cuentas. En caso del Tribunal de Cuentas, se propone que se regule el sometimiento a revisiones entre pares, así como a auditorías privadas de forma periódica.

Como punto de inicio de todas las mejoras se propone la aprobación por el Tribunal de Cuentas de una Moción sobre el control por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. Ello conllevaría la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para realizar las modificaciones normativas propuestas.

C. Una vez determinada la sujeción de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional al control por el Tribunal de Cuentas, proponemos la realización de fiscalizaciones que no sean de mera regularidad sino **fiscalizaciones operativas** de eficacia, eficiencia y economía, lo que contribuirá de manera efectiva a la mejora en la gestión de los fondos públicos de estos órganos.

D. El Tribunal de Cuentas, cuando efectúe fiscalizaciones operativas, deberá observar, en primer lugar, si los órganos estudiados han fijado indicadores y en su caso, evaluarlos. Para el caso de que no hayan sido aprobados, el Tribunal debiera poder proponer y elaborar los **indicadores** que estime más oportunos. Por ello, en este Capítulo se han elaborado una serie de indicadores a utilizar en estas fiscalizaciones, tanto genéricos (que pueden ser utilizados en todos los órganos estudiados) como específicos de cada órgano, como por ejemplo la relación coste-tiempo que conlleva la elaboración y aprobación de una Ley en cada Cámara o el número de informes aprobados por el Tribunal de Cuentas cumpliendo los plazos fijados en las Directrices técnicas, así como el coste que supone el retraso en aquellos informes que no han sido aprobados en el plazo fijado.

## CONCLUSIONES

A. La **importancia del control del gasto público** resulta evidente al observar la ubicación del precepto constitucional que lo regula: el artículo 31.2 de la CE, se encuentra incluido en la Sección 2ª (De los derechos y deberes de los ciudadanos), del Capítulo 2º (Derechos y libertades) del Título I (De los derechos y deberes fundamentales), al enunciar el artículo 31.1 como deber la contribución al sostenimiento de los gastos públicos. Como contrapartida de ese deber, el apartado 2 del artículo 31 impone, lo que puede entenderse como un derecho de todo ciudadano, que el gasto público responda a los principios de equidad, eficiencia y economía.

Esta ubicación revela la importancia que la Constitución da a una adecuada gestión de los fondos públicos; y no cabe olvidar que de conformidad con el artículo 53.1 del texto constitucional, el Capítulo 2º del Título I vincula de forma especial a todos los poderes públicos.

B. La gestión del gasto público no sólo ha de responder a los **principios** de equidad, eficiencia y economía, mencionados por el artículo 31.2 de la Constitución, sino que también ha de regirse por los principios de legalidad, eficacia y transparencia. Sería aquí plenamente aplicable el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando declara: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”*

C. La separación de poderes propia de la democracia incluye mecanismos de contrapesos que mantengan el equilibrio, para evitar que un poder se extralimite en sus funciones: de ahí que esté sometido al control de los demás poderes.

Entre los **mecanismos de control** de la acción del Gobierno nos hemos centrado en la materia presupuestaria. Corresponde a las Cortes Generales, en virtud del artículo 134.1 de la CE, el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. La propia Constitución (artículo 136) encomienda el control de la ejecución presupuestaria y la gestión económica del Estado y del sector público al Tribunal de Cuentas.

Como órgano que actúa por delegación de las Cortes Generales en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, el Tribunal, por imperativo constitucional, debe remitir al Parlamento la ~~Declaración~~ Declaración de la Cuenta General del Estado. Asimismo, con arreglo al artículo 13 de la LOTCu, está obligado a enviar al Parlamento un Informe anual sobre la gestión del sector público, así como memorias o informes de carácter extraordinario, a petición de las Cámaras, o en casos de extraordinaria y urgente necesidad, por iniciativa del propio Tribunal conforme el artículo 28.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Además de estos documentos, en la práctica todos los informes de fiscalización aprobados por el Pleno del Tribunal de Cuentas son remitidos a las Cortes Generales, habiéndose transformado el informe anual en una Memoria de actuaciones. En ella se incluye un resumen de los resultados de la actividad fiscalizadora y la Memoria de las actuaciones jurisdiccionales.

D. El gasto público está sometido no sólo al control político o parlamentario, sino también al interno y al externo.

El **control externo** es el realizado por una entidad fiscalizadora superior. En España, el Tribunal de Cuentas sigue un modelo semejante al de Francia o Portugal, al tener composición colegiada, ejercer funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales y gozar de independencia frente al poder legislativo y ejecutivo. La independencia del Tribunal de Cuentas se garantiza a través de diversos mecanismos previstos en el artículo 136 de la Constitución y en su normativa reguladora.

E. Dada la pertenencia de España a la Unión Europea, se han establecido **mecanismos de colaboración** entre el Tribunal de Cuentas Europeo y el español; y debido a la configuración del Estado español como autonómico, unido a la existencia en algunas Comunidades Autónomas de los órganos autonómicos de control externo, resulta necesario establecer medidas para la coordinación de las actuaciones de estos órganos, evitando así la duplicidad de las mismas. Ello repercutiría sin duda de manera beneficiosa en los intereses generales.

F. La **competencia fiscalizadora** del Tribunal de Cuentas se delimita por el artículo 136.1 de la Constitución en torno a un doble ámbito: el **Estado y el sector público**. Si bien el ámbito estatal no cuenta con una definición legal, no ocurre lo mismo con el sector público, definido por distintos textos legales incluidos en este trabajo.

Tampoco existe una delimitación positiva de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, al no ser enunciados como tales en la Constitución ni en normas legales, con la salvedad del artículo 59.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que menciona alguno de dichos órganos al regular los conflictos entre órganos constitucionales. A partir ahí, sólo podemos contar con las distintas posiciones doctrinales.

G. Los argumentos que nos sirven para fundamentar la inclusión de las cuentas y de la gestión económica de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional dentro del **ámbito fiscalizador del Tribunal de Cuentas** son los siguientes:

a) Todos ellos, sin excepción, son órganos del Estado, en el sentido empleado por el artículo 136.1 de la Constitución como ámbito delimitador de la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

No plantea dudas el caso de la Corona, pues la propia inclusión del Título II en la Constitución evidencia que es considerada como un órgano del Estado, sujeto (como dispone el artículo 9.1) a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Los artículos 1.3 y 56.1 del texto constitucional corroboran esta



conclusión, confirmada también por el hecho de que la dotación del Rey se encuentra incluida en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 65.1 CE).

b) Todos los órganos estudiados forman parte del sector público, a excepción de la Corona, a los efectos del artículo 2.3 de la Ley General Presupuestaria. Sin embargo, la Corona también puede ser entendida en sentido amplio como sector público si nos atenemos a una definición más comprensiva basada en el artículo 136.1 de la Constitución en relación con el control por el Tribunal de Cuentas, que incluiría a todos aquellos órganos financiados por los Presupuestos Generales del Estado.

H. Hasta ahora, no ha existido control de la ejecución presupuestaria de algunos de los órganos estudiados por el Tribunal de Cuentas, aduciéndose que dicho control invade su ámbito competencial, no se halla previsto en su normativa reguladora y vulnera la autonomía que cada uno de ellos, en grado diferente, tiene reconocida.

Frente a esta posición, concluimos que el control por el Tribunal de Cuentas **no interfiere en las competencias** que los citados órganos ejercen, sino que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9.1 de la LOTCu, se limita a comprobar que su gestión se ha efectuado conforme a los principios de transparencia, legalidad, eficiencia, economía, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, sin ejercer en ningún momento las competencias propias del órgano fiscalizado. Ninguna invasión de competencias se produce respecto de los numerosos órganos cuya gestión a día de hoy ha sido fiscalizada. El Tribunal de Cuentas formula en sus informes las recomendaciones que considera necesarias, como sugerencias y no como imposiciones.

I. La normativa reguladora de cada uno de los órganos estudiados contempla un régimen de control interno, pero sólo dos de ellos (el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Económico y Social) reconocen de forma expresa la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

La **ausencia de previsión** en la normativa reguladora de estos órganos del control externo por parte del Tribunal no puede constituir un impedimento para dicho control. El artículo 136.1 de la Constitución, que configura al Tribunal de Cuentas como *el supremo órganos fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*, debe prevalecer, en virtud del principio de jerarquía normativa, sobre el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, de la Casa de S.M. el Rey; sobre los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como sobre las leyes orgánicas y ordinarias reguladoras de cada una de los órganos estudiados.

J. Se ha analizado la eventual alegación de que el control por el Tribunal de Cuentas **vulnera la autonomía** reconocida a estos órganos, que, con las señaladas especialidades de la Corona y de las Cortes Generales, abarca la autonomía de organización y funcionamiento, así como la presupuestaria.

En virtud de esta última, los mencionados órganos pueden elaborar, ejecutar y liquidar sus presupuestos. No obstante, esta autonomía no excluye el control al que queda sometido todo poder público cuyos fondos proceden de los Presupuestos Generales del Estado, debido a que los presupuestos de todos estos órganos se integran en el mismo.

Mención aparte merecen la Corona y las Cortes Generales, al ser la propia Constitución la que, en sus artículos 65 y 72 respectivamente, reconoce la autonomía de dichos órganos. Sin embargo, la autonomía constitucionalmente reconocida no puede implicar la exclusión de su gestión económica del control por el Tribunal de Cuentas. Dicho control puede fundamentarse en la interpretación conjunta de los artículos 9.1 y 136.1 de la misma Constitución, llegando a la conclusión de que, al sostenerse con fondos públicos, la gestión económica de estos órganos está sujeta al control por el Tribunal.

K. En el estudio comparativo de los órganos estudiados se observa que los presupuestos de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional representan un **escaso porcentaje de los Presupuestos Generales del Estado**

(en el año 2014, representan un 0.15 % del total del Estado; en el 2015, un 0.14 % del total; y en el 2016, un 0.15 % del total del Estado). Pese a dichas cifras, su ejecución debe quedar sujeta al control externo por el Tribunal de Cuentas, puesto que están integrados por fondos públicos que deben ser debidamente gestionados.

L. En el Capítulo Tercero se ha realizado un análisis detallado de cada uno de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, centrado en particular en su autonomía presupuestaria. Nos hemos detenido en el estudio de las distintas fases del ciclo presupuestario, y en el régimen de control interno y externo existente en cada uno de ellos. Ello nos ha permitido formular en el Capítulo Cuarto una serie de **propuestas**, generales y específicas, encaminadas a mejorar la gestión de estos órganos.

Entre las **generales**, planteamos la necesidad de llevar a cabo una modificación de la normativa reguladora de los distintos órganos estudiados, para incluir entre otros aspectos la regulación expresa de la sujeción de su gestión económica y presupuestaria al control por el Tribunal de Cuentas, así como para establecer nuevos mecanismos que contribuyan a garantizar la independencia en la actuación del interventor de cada órgano. Especialmente relevante consideramos la propuesta de que el Tribunal de Cuentas apruebe una Moción sobre el control por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, para con ello iniciar las actuaciones necesarias encaminadas al reconocimiento expreso del control por el Tribunal sobre estos órganos.

Entre las **propuestas específicas**, respecto de la **Casa de S.M. el Rey** se indica la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional en la que se adopte un sistema de dotación regia más actual, modulando asimismo la responsabilidad y el refrendo en relación con la ejecución del presupuesto de la Casa Real. Se considera asimismo conveniente la promulgación de una Ley que contemple la sujeción de la ejecución del presupuesto de la Corona al control por el Tribunal de Cuentas; que determine las responsabilidades del Jefe de la Casa

de S.M. el Rey en la ejecución presupuestaria; y contemple la posibilidad de que el Jefe de la Casa de S.M. el Rey comparezca ante las Cortes Generales para explicar los gastos del monarca y responder a las preguntas que le sean formuladas por los miembros de las Cámaras.

En el caso de las **Cortes Generales**, consideramos necesaria la aprobación del Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 de la Constitución, así como la modificación de los Reglamentos del Congreso y del Senado para regular, entre otras cuestiones, la sujeción de la gestión presupuestaria de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado al control por el Tribunal de Cuentas; y para establecer un límite al fondo de remanentes presupuestarios de cada Cámara, de forma que el exceso se devuelva a la Hacienda Pública. También se propone precisar en una reforma constitucional el alcance de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

En el caso del **Consejo Económico y Social**, habría de determinarse, con una modificación de su normativa, si se trata o no del órgano previsto en el artículo 131.2 de la Constitución.

Por su parte, las propuestas relacionadas con el **Tribunal de Cuentas** las agrupamos en normativas, de coordinación, y de organización y funcionamiento.

Entre las **normativas**, destacamos la necesidad de establecer mecanismos adicionales de control interno y la previsión de control externo, dado que en la actualidad no existe previsión alguna al respecto, estudiando en este sentido diversas posibilidades. Ello se debe a que el propio Tribunal de Cuentas no puede quedar excluido de control, sino que debe quedar sometido a un control adecuado que compruebe la legalidad de su gestión económica y en qué medida puede ser mejorada. También ha de adoptarse una regulación más detallada del control interno por la Intervención del Tribunal, estableciéndose medidas que garanticen la independencia de su actuación.

Entre las **propuestas de coordinación**, se proponen medidas para una mayor colaboración tanto con los órganos autonómicos de control externo como

con la Intervención General de la Administración del Estado; y entre las **de organización y funcionamiento**, se estudia con mayor detenimiento la necesaria y conveniente creación de una Unidad de calidad en cada Departamento.

M. En aras a conseguir una mejora sustancial en la gestión de los fondos públicos, se propone la realización de **fiscalizaciones operativas** de eficacia, eficiencia y economía sobre cada uno de los órganos estudiados. Por ello, y atendiendo a la información recogida en el apartado de normativa y caracteres de cada uno de ellos, proponemos una serie de indicadores que pueden ser utilizados en dichas fiscalizaciones.

N. Finalizamos este trabajo con la esperanza de que en un futuro cercano se adopten las mejoras propuestas, tanto las generales como las específicas de cada órgano estudiado. Lo anterior supondría sin duda una **mejora significativa en la gestión de los fondos públicos**, atendiendo a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y economía, así como a los de legalidad, transparencia y eficacia. Esperamos asimismo que se produzca una ampliación de las fiscalizaciones operativas, lo que contribuiría de manera decisiva a la consecución de tales resultados.

**ANEXO: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA.**

**2014, 2015 Y 2016.**

I. CASA DE S.M. EL REY.

**Cuadro núm. 1. Distribución interna de la dotación de Casa de S.M. el Rey. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b> <small>227</small>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Familia Real</b>	698.331,00	698.331,00	685.830,98	98,21%
<b>Gastos de Personal</b>	3.870.000,00	3.863.655,365	3.822.332,08	98,93%
<b>Gastos Corrientes en bienes y servicios</b>	3.106.000,00	3.089.542,75	3.089.542,75	100,00%
<b>Fondo de Contingencia</b>	50.709,00	0,00	0,00	0,00%
<b>Inversiones Reales</b>	50.000,00	123.510,90	123.510,90	100,00%
<b>TOTAL</b>	7.775.040,00	7.775.040,00	7.721.216,71	99,31%

<sup>227</sup> En forma análoga a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, mediante la oportuna figura de modificación presupuestaria, las cantidades asignadas a las partidas en las que se distribuye el presupuesto anual pueden variar, adaptándose a las necesidades reales existentes durante el ejercicio.

En base a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, es responsabilidad del Jefe de Casa de S.M. el autorizar las modificaciones presupuestarias necesarias para la adecuación del presupuesto a las necesidades reales existentes.



**Cuadro núm. 2. Distribución interna de la dotación de Casa de S.M. el Rey. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Familia Real<sup>228</sup></b>	655.764,00	655.764,00	655.764,00	100,00%
<b>Gastos de Personal</b>	3.806.170,00	3.869.670,00	3.842.868,21	99,31%
<b>Gastos Corrientes en bienes y servicios</b>	2.967.000,00	2.724.000,00	2.575.651,41	94,55%
<b>Fondo de Contingencia</b>	155.500,00	0,00	0,00	0,00%
<b>Inversiones Reales</b>	190.606,00	525.606,00	523.626,05	99,62%
<b>TOTAL</b>	<b>7.775.040,00</b>	<b>7.775.040,00</b>	<b>7.597.909,67</b>	<b>97,72%</b>

<sup>228</sup> Hasta la fecha, las retribuciones para S.M. el Rey, suma de los conceptos de dotación y gastos de representación, eran fijadas en base a los valores contemplados en los Presupuestos Generales del Estado de 1979, adaptadas según posteriores consultas vinculantes con la Dirección General de Tributos y actualizadas anualmente en función de lo que la Ley de Presupuestos Generales reglase para los altos cargos del sector público. Sin embargo, S.M. el Rey decidió reducir para 2015 en un 20% la asignación fijada en el ejercicio 2014 para el Jefe del Estado.

**Cuadro núm. 3. Distribución interna de la dotación de Casa de S.M. el Rey. Ejercicio 2016.**

\*Los datos correspondientes a la ejecución presupuestaria del ejercicio 2016 de algunos de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional no se han podido incorporar ya que a la fecha de entrega del presente trabajo no se habían publicado por lo que tan sólo se recogen los créditos iniciales.

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CONCEPTO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Familia Real<sup>229</sup></b>	662.316,00
<b>Gastos de Personal</b>	3.833.200,00
<b>Gastos Corrientes en bienes y servicios</b>	2.929.024,00
<b>Fondo de Contingencia</b>	155.500,00
<b>Inversiones Reales</b>	195.000,00
<b>TOTAL</b>	7.775.040,00

Estos tres cuadros (a diferencia de los posteriores) reflejan las diferentes partidas del presupuesto de la Casa de S.M. el Rey, ya que la dotación global de la Casa de S.M. El Rey se transfiere únicamente a capítulo 4, destinado al concepto 480: A S.M el Rey, para el sostenimiento de su Familia y Casa.

---

<sup>229</sup> El incremento de 6.552 " representa la aplicación de una subida del 1%, equivalente a la contemplada para los Altos Cargos del Gobierno de la Nación por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Los presupuestos de la Casa de S.M el Rey han permanecido inalterables durante los tres últimos ejercicios. En los Presupuestos de 2014 la cifra total que se consignaba en la Sección 01 ascendió a 7.775.040 euros, lo que suponía una reducción del 2,00 % respecto de la cantidad aprobada para el ejercicio 2013, dentro de la línea de reducción de asignaciones a los órganos constitucionales aprobada por las Cortes Generales en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, esta cifra ha permanecido constante en los ejercicios 2015 y 2016.

Este estancamiento en la dotación ha llevado a realizar abundantes modificaciones presupuestarias, que no han supuesto un incremento del crédito inicialmente asignado a la Casa de S.M. el Rey. Sin embargo, sería preciso señalar que se debería de realizar una mejor presupuestación de sus distintas partidas, teniendo en cuenta las numerosas modificaciones que se llevan a cabo en cada ejercicio.

Atendiendo al Fondo de Contingencia se observa como esta partida se aplica en su totalidad en los ejercicios 2014 y 2015. Por lo que se habría de examinar si todos los gastos a los que atiende dicho Fondo son gastos imprevistos o por el contrario ya estaban previstos y presupuestados. Como se señala en las cuentas anuales del 2015: *El fondo de contingencia, dotado al inicio del ejercicio con el objetivo de atender las necesidades inapelables de carácter no discrecional que no hubiesen sido presupuestadas, se destinó a distintos capítulos consecuencia de la necesidad de ajustar las necesidades reales existentes en la Casa de S.M el Rey con la distribución interna establecida al inicio del ejercicio 2015, además de financiar inversiones+*

## II. LAS CORTES GENERALES: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO.

**Cuadro núm. 4: Distribución de los créditos autorizados al Congreso de los Diputados. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	35.767.790,00	35.767.790,00	34.100.423,80	96,14%
<b>Capítulo 2</b>	34.920.500,00	34.920.500,00	29.837.535,55	85,44%
<b>Capítulo 4</b>	10.834.820,00	10.834.820,00	10.586.321,13	97,71%
<b>Capítulo 6</b>	2.745.310,00	2.745.310,00	2.093.650,08	76,26%
<b>TOTAL</b>	83.968.420,00	83.968.420,00	76.617.930,56	91,25%

Atendiendo al presupuesto de las Cortes Generales para el ejercicio 2014, que ascendía a la cantidad de 201.340.400, el presupuesto del Congreso de los Diputados para este mismo ejercicio representa el 41,70 % del mismo.

**Cuadro núm. 5: Distribución de los créditos autorizados al Congreso de los Diputados. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	35.574.470,00	35.574.470,00	33.090.952,69	93,02%
<b>Capítulo 2</b>	34.720.490,00	34.720.490,00	27.917.646,17	80,41%
<b>Capítulo 3</b>	5.000,00	5.000,00	2.175,73	43,51%
<b>Capítulo 4</b>	10.568.220,00	10.568.220,00	10.473.754,96	99,11%
<b>Capítulo 6</b>	3.375.310,00	3.375.310,00	1.276.081,40	37,81%
<b>TOTAL</b>	84.243.490,00	84.243.490,00	72.760.610,95	86,73%

Se observa el escaso grado de ejecución de:

- El Capítulo 3 ~~%Gastos financieros~~, que se incorpora en el Presupuesto de la Cámara para el año 2015 a raíz de la exigencia, por parte del Banco de España, de remuneración de los saldos de las cuentas titularidad de entidades del sector público y que viene motivado por la adopción por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo de la Decisión BCE/2014/23, de 5 de junio.

- El capítulo 6 %Inversiones reales+, que recoge tanto la inversión nueva como de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios, tales como equipos informáticos o mobiliario, así como gastos en inversiones de carácter inmaterial, fundamentalmente software informático. Este escaso porcentaje de su ejecución (37,81%) puede deberse a que el Capítulo 2 %Gastos corrientes en bienes y servicios+ descendió un 0,57%, como consecuencia de la reordenación de gastos que pasaron al Capítulo 6 %Inversiones reales+, que experimentó en consecuencia un incremento del 22,95%.

Atendiendo al presupuesto de las Cortes Generales para el ejercicio 2015, que ascendía a la cantidad de 202.148.840, el presupuesto del Congreso de los Diputados para este mismo ejercicio representa el 41,67 % del mismo.

**Cuadro núm. 6: Distribución de los créditos autorizados al Congreso de los Diputados. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Capítulo 1</b>	36.081.920,00
<b>Capítulo 2</b>	35.276.400,00
<b>Capítulo 3</b>	4.000,00
<b>Capítulo 4</b>	10.681.530,00
<b>Capítulo 6</b>	3.473.550,00
<b>TOTAL</b>	85.517.400,00

Atendiendo al presupuesto de las Cortes Generales para el ejercicio 2016, que ascendía a la cantidad de 206.290.360, el presupuesto del Congreso de los Diputados para este mismo ejercicio representa el 41,45 % del mismo.



**Cuadro núm. 7: Distribución de los créditos autorizados al Senado.  
Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	22.633.610,00	22.633.610,00	22.083.755,90	97,57%
<b>Capítulo 2</b>	21.816.870,00	21.969.244,72	18.340.088,81	83,48%
<b>Capítulo 3</b>	2.000,00	2.000,00	1.660,07	83,00%
<b>Capítulo 4</b>	7.239.350,00	7.239.350,00	7.202.165,90	99,49%
<b>Capítulo 8</b>	30.000,00	30.000,00	11.800,00	39,33%
<b>Capítulo 9</b>	20.000,00	20.000,00	5.342,50	26,71%
<b>TOTAL</b>	51.741.830,00	51.894.204,72	47.644.813,18	92,00%

Observando este cuadro destaca la diferencia en el importe del presupuesto entre el Congreso y el Senado, que en el ejercicio 2014 es de 32.226.590,00.

El presupuesto de las Cortes Generales para el ejercicio 2014 ascendía a la cantidad de 201.340.400,00 de forma que el presupuesto del Senado para este mismo ejercicio representa el 25,69 % del mismo.

**Cuadro núm. 8: Distribución de los créditos autorizados al Senado.  
Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	21.323.340,00	22.076.340,00	21.194.522,19	96,01%
<b>Capítulo 2</b>	21.171.470,00	21.648.912,42	16.687.957,59	77,08%
<b>Capítulo 3</b>	2.000,00	2.000,00	851,38	42,57%
<b>Capítulo 4</b>	7.251.600,00	7.128.766,00	7.060.063,08	99,04%
<b>Capítulo 6</b>	2.102.010,00	5.480.039,93	2.229.707,26	40,69%
<b>Capítulo 8</b>	30.000,00	30.000,00	9.600,00	32,00%
<b>Capítulo 9</b>	20.000,00	20.000,00	13.194,17	65,97%
<b>TOTAL</b>	51.900.420,00	56.386.058,35	47.195.895,67	83,70%

Se observa el escaso porcentaje de ejecución de:

- El Capítulo 3 ~~%Gastos financieros+~~ del que se encuentra habilitado solamente el artículo 35 ~~%Intereses de demora y otros gastos financieros+~~, atiende fundamentalmente las diferencias de cambio como consecuencia del pago en moneda extranjera.

- El Capítulo 6 ~~%Inversiones reales+~~, al igual que ocurrió en el Congreso, en el 2015 se creó en el Presupuesto de Gastos del Senado dicho Capítulo 6. A pesar de que la Cámara no es, por su propia naturaleza, un ente de carácter inversor, se ha considerado conveniente imputar algunos de los gastos que tradicionalmente se venían incluyendo en el Capítulo 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios) en el nuevo Capítulo 6, tomando como referencia, por lo que respecta a la estructura formal del mismo y a los criterios a emplear para dicha imputación, lo establecido en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

- El Capítulo 8 ~~%Activos financieros+~~ contempla únicamente el subconcepto 83008 para anticipos y préstamos a corto plazo concedidos al personal laboral según convenio laboral y al personal eventual de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara.

La diferencia entre el importe del presupuesto del Congreso y el del Senado en el ejercicio 2015 es de 32.343.070,00.

El presupuesto de las Cortes Generales para el ejercicio 2015 ascendía a la cantidad de 202.148.840,00 de forma que el presupuesto del Senado para este mismo ejercicio representa el 25,67 % del mismo.

**Cuadro núm. 9: Distribución de los créditos autorizados al Senado.  
Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Capítulo 1</b>	23.186.070,00
<b>Capítulo 2</b>	20.228.350,00
<b>Capítulo 3</b>	2.500,00
<b>Capítulo 4</b>	6.906.450,00
<b>Capítulo 6</b>	2.159.910,00
<b>Capítulo 8</b>	30.000,00
<b>Capítulo 9</b>	20.000,00
<b>TOTAL</b>	52.533.280,00

La diferencia entre el importe del presupuesto del Congreso y el del Senado en el ejercicio 2016 es de 32.984.120,00.

El presupuesto de las Cortes Generales para el ejercicio 2016 ascendía a la cantidad de 206.290.390,00 de forma que el presupuesto del Senado para este mismo ejercicio representa el 25,46 % del mismo.

Habiéndose observado el grado de ejecución en los presupuestos del Congreso y del Senado, en especial, los capítulos mencionados con escaso grado de ejecución, se ha de precisar que ello puede deberse a que la ejecución presupuestaria de las Cortes Generales depende en cada año del ciclo político de la legislatura. No obstante, los presupuestos tienen que prever el pleno funcionamiento de la Cámara durante el año entero, sin contar con una disolución eventual.

Hasta ahora, todas las elecciones se han producido por disolución anticipada, aunque sea técnica de unos pocos días, incluida la producida por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución.

### III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

**Cuadro núm. 10: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal Constitucional. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	16.846.350,00	16.846.350,00	15.765.669,70	93,59%
<b>Capítulo 2</b>	5.438.340,00	5.438.340,00	4.258.777,44	78,31%
<b>Capítulo 4</b>	592.490,00	592.490,00	436.477,86	73,67 %
<b>Capítulo 6</b>	695.000,00	695.000,00	557.521,52	80,22 %
<b>Capítulo 8</b>	48.000,00	48.000,00	26.110,00	54,38 %
<b>TOTAL</b>	23.620.180,00	23.620.180,00	21.044.546.52	89,10 %

**Cuadro núm. 11: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal Constitucional. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPITULO</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>GRADO DE</b>
<b>PRESUPUESTARIO</b>	<b>INICIALES</b>	<b>DEFINITIVOS</b>	<b>REALIZADOS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	17.069.010,00	17.069.010,00	16.061.906,46	94,10%
<b>Capítulo 2</b>	4.807.370,00	4.807.370,00	4.102.894,02	83,47%
<b>Capítulo 4</b>	400.060,00	400.060,00	345.440,93	86,35%
<b>Capítulo 6</b>	760.000,00	760.000,00	471.129,31	61,99%
<b>Capítulo 8</b>	48.000,00	48.000,00	21.240,00	44,25%
<b>TOTAL</b>	23.084.440,00	23.084.440,00	20.912.610,72	90,59%



**Cuadro núm. 12: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal Constitucional. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Capítulo 1</b>	17.100.000,83
<b>Capítulo 2</b>	4.695.00,27
<b>Capítulo 4</b>	432.700,00
<b>Capítulo 6</b>	725.000,00
<b>Capítulo 8</b>	48.000,00
<b>TOTAL</b>	23.001.800,00

Observando estos cuadros destaca el escaso grado de ejecución en ambos ejercicios del Capítulo 8 (Activos financieros) así como, del Capítulo 6 (Inversiones reales) en el ejercicio 2015. Lo que manifiesta teniendo en cuenta el destino de dichos capítulos (activos e inversiones) fácilmente estimables, una inadecuada presupuestación. En sucesivos ejercicios debería de realizarse de una presupuestación más ajustada a sus necesidades.

**Cuadro núm. 13: Evolución de los créditos definitivos del Tribunal Constitucional. Ejercicios 2007 a 2016.**

<b>EJERCICIOS 2007 A 2016</b>		
<b>2007</b>	25.330.140,00	-
<b>2008</b>	26.270.670,00	3,71%
<b>2009</b>	27.566.920,00	4,93%
<b>2010</b>	27.686.970,00	0,44%
<b>2011</b>	26.438.110,00	-4,51%
<b>2012</b>	25.531.830,00	-3,43%
<b>2013</b>	24.284.220,00	-4,89%
<b>2014</b>	23.620.180,00	-2,73%
<b>2015</b>	23.084.440,00	-2,27%
<b>2016</b>	23.001.800,00	-0,36%

Estos cuadros reflejan la disminución continuada en los presupuestos del Tribunal Constitucional en los últimos años. Esta disminución comenzó en el ejercicio 2010 como se recoge en el siguiente cuadro, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y que a diferencia

del resto de órganos constitucionales, continua en el ejercicio actual, si bien ya en el 2016 la disminución tan sólo representa un 0,36 % respecto del ejercicio anterior.

#### IV. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

En relación con ejercicios anteriores, el Consejo inició, en julio de 2010, una política de contención del gasto y una reducción de sus presupuestos para 2011 en coherencia con el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Posteriormente, el 28 de junio de 2012 el Pleno aprobó el Acuerdo de actualización del régimen de control de gestión y transparencia del CGPJ que introduce una serie de criterios de austeridad que condicionan tanto la propuesta de dotación presupuestaria correspondiente a este órgano constitucional como su ejecución en cada ejercicio presupuestario, y que se aplicaron a partir del presupuesto del 2012. Entre dichos criterios se encuentran los siguientes:

*1.- Establecer, con carácter general, la no disponibilidad del 5% del presupuesto aprobado para el Consejo en 2012 en Vocalías, Comisiones y Órganos Técnicos del Consejo salvo las partidas de gastos de protocolo y de representación del Consejo, que lo harán en un 20%. Se exceptúan de las partidas mencionadas las incluidas en su capítulo 1, gastos de personal.*

*2.- Limitar y progresivamente reducir el personal al servicio del propio Consejo en todos sus niveles con la finalidad de acomodar la dimensión del personal a las exigencias de contención de gasto establecidas con carácter general en el sector público y salvaguardando el principio de eficacia al que se ajustan constitucionalmente las AAPP. (..)*

*3.- Sustituir progresivamente los encuentros y actividades de formación o de colaboración que se desarrollen en otros países, fomentándose la utilización de los medios tecnológicos, mediante fórmulas de intervención a distancia.*

*4- Minorar las actividades formativas presenciales, incluidas, las derivadas por los cambios de orden jurisdiccional fomentándose la utilización de los medios tecnológicos, mediante fórmulas de intervención a distancia.*

*Mantener el régimen de que los desplazamientos en avión se acojan a la tarifa más económica (turista), pudiéndose utilizar la clase superior a la turista*

*exclusivamente en viajes de más de tres horas de duración. Los desplazamientos en AVE, se harán en tarifa turista. Las actividades se planificarán con tiempo suficiente para que puedan conseguirse, en cualquier caso, las tarifas más económicas posibles.*

*5- Revisar y unificar, en los próximos tres meses, todos los convenios de formación y colaboración suscritos por el Consejo con organismos y entidades ajenas.*

*6- Reforzar los sistemas de contratación pública del Consejo, que ya han supuesto una reducción por bajas de adjudicación del 16,94% en 2011 y reducir progresivamente los suministros habituales con que cuenta el Consejo General del Poder judicial en línea con los acordados por el Pleno en Enero de 2011.*

*7- Redefinir las condiciones de celebración de actividades externas tales como asistencia a cursos, presencia indispensable en actividades y visitas, ajustando las condiciones y gastos de desplazamientos. Esta pauta ha supuesto ya una importante reducción de los gastos de viaje, imprescindibles para el cumplimiento de obligaciones legales del Consejo (formación inicial y continua de toda la carrera judicial-5000 jueces y magistrados-, inspección de los Tribunales, compromisos judiciales internacionales, viajes de inspección de territorios judiciales de las Vocalías) que desde 2008 se han reducido casi un 30%, (19% de 2010 a 2011).+*

**Cuadro núm. 14: Distribución de los créditos autorizados al Consejo General del Poder Judicial. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPÍTULO</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>GRADO DE</b>
<b>PRESUPUESTARIO</b>	<b>INICIALES</b>	<b>DEFINITIVOS</b>	<b>REALIZADOS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
Capítulo 1	32.191.600,00	32.191.600,00	27.948.879,49	86,82%
Capítulo 2	22.726.240,00	24.031.510,52	15.348.894,91	67,54%
Capítulo 4	742.000,00	742.000,00	591.809,27	79,76%
Capítulo 6	2.212.350,00	2.307.350,00	1.688.206,83	76,31%
Capítulo 8	83.000,00	83.000,00	61.727,40	74,37%
<b>TOTAL</b>	<b>57.955.190,00</b>	<b>59.355.460,52</b>	<b>45.639.517,90</b>	<b>78,75%</b>

**Cuadro núm. 15: Distribución de los créditos autorizados al Consejo General del Poder Judicial. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	29.953.540,00	29.633.081,00	25.638.898,89	85,60%
<b>Capítulo 2</b>	22.407.660,00	22.990.000,00	16.068.468,50	71,71%
<b>Capítulo 4</b>	579.490,00	579.490,00	547.143,22	94,42%
<b>Capítulo 6</b>	1.859.870,00	2.535.870,00	1.747.404,66	93,95%
<b>Capítulo 8</b>	83.000,00	83.000,00	50.134,34	60,40%
<b>TOTAL</b>	54.883.560,00	55.821.441,93	44.052.049,61	80,26%

Se produce una disminución de 3.071.630 euros respecto del Presupuesto del ejercicio 2014.



**Cuadro núm. 16: Distribución de los créditos autorizados al Consejo General del Poder Judicial. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>				
<b>CAPITULO</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>GRADO DE</b>
<b>PRESUPUESTARIO</b>	<b>INICIALES</b>	<b>DEFINITIVOS</b>	<b>REALIZADOS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	29.953.540,00	29.953.540,00	28.087.983,51	93,77%
<b>Capítulo 2</b>	22.491.880,00	23.630.185,19	16.112.109,06	71,64%
<b>Capítulo 4</b>	560.830,00	560.830,00	514.954,01	91,82%
<b>Capítulo 6</b>	1.794.310,00	1.794.310,00	1.566.799,53	87,32%
<b>Capítulo 8</b>	83.000,00	83.000,00	46.221,56	55,69%
<b>TOTAL</b>	54.883.560,00	56.021.865,19	46.328.067,67	84,41%

En este Presupuesto de 2016 es importante resaltar que la disposición transitoria quinta de la LO 4/2013 de reforma de la LOPJ estableció un nuevo sistema de elaboración del Presupuesto del Consejo a aplicar por primera vez en el ejercicio 2016, por el que este órgano ha de haber justificado cada una de sus necesidades financieras sin referencia a presupuestos anteriores, a fin de adaptar dichas necesidades a su nueva organización y regulación.

Se observa el escaso grado de realización en el total de su presupuesto a lo largo de estos ejercicios. Esta escasa ejecución se da especialmente en el Capítulo 2 %Gastos corrientes+ y en el Capítulo 8 %Activos financieros+, lo que implica que este órgano ha de mejorar su presupuestación.

El presupuesto del Consejo en los ejercicios examinados decrece del 2014 al 2015, manteniendo el mismo importe del 2015 al 2016.

## V. EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

**Cuadro núm. 17: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	53.330.180,00	52.247.180,00	47.046.939,70	90,05%
<b>Capítulo 2</b>	6.913.560,00	7.473.600,92	6.676.828,63	89,34%
<b>Capítulo 4</b>	68.460,00	68.460,00	67.401,78	98,45%
<b>Capítulo 6</b>	965.790,00	1.995.790,00	1.931.734,08	96,79%
<b>Capítulo 8</b>	135.200,00	135.200,00	135.200,00	100,00%
<b>TOTAL</b>	61.413.190,00	61.920.230,92	55.858.104,19	90,21%

**Cuadro núm. 18: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	53.875.640,00	51.788.640,00	48.018.255,92	92,72%
<b>Capítulo 2</b>	6.256.550,00	6.955.901,35	6.434.757,71	92,51%
<b>Capítulo 4</b>	8.000,00	8.000,00	7.990,98	99,89%
<b>Capítulo 6</b>	713.840,00	2.559.840,00	2.070.172,01	80,87%
<b>Capítulo 8</b>	135.200,00	135.200,00	115.604,00	85,50%
<b>TOTAL</b>	60.989.230,00	61.447.581,35	56.646.780,62	92,19%

**Cuadro núm. 19: Distribución de los créditos autorizados al Tribunal de Cuentas. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	55.030.000,00	54.755.000,00	48.688.237,82	88,90%
<b>Capítulo 2</b>	7.312.320,00	7.686.729,88	6.827.781,64	88,88%
<b>Capítulo 4</b>	8.000,00	8.000,00	7.900,34	98,80%
<b>Capítulo 6</b>	412.300,00	687.300,00	647.037,22	94,10%
<b>Capítulo 8</b>	135.200,00	135.200,00	135.200,00	100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>62.897.820,00</b>	<b>63.272.229,88</b>	<b>56.306.157,02</b>	<b>89,00%</b>

Siguiendo la política de contención del gasto iniciada por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, el presupuesto del Tribunal de Cuentas experimentó una minoración en el ejercicio 2015 respecto de 2014, incrementándose levemente en el ejercicio 2016.

Se ha de resaltar que los dos órganos con mayor grado de ejecución en su presupuesto son en primer lugar, la Casa de S. M. el Rey y en segundo lugar, el

Tribunal de Cuentas, lo que pone de manifiesto que dichos órganos efectúan una presupuestación ajustada a sus necesidades.

## VI. EL CONSEJO DE ESTADO.



**Cuadro núm. 20: Distribución de los créditos autorizados al Consejo de Estado. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	7.791.320,00	7.791.320,00	6.691.016,93	85,88%
<b>Capítulo 2</b>	1.702.760,00	1.702.760,00	1.348.036,10	79,17%
<b>Capítulo 4</b>	232.960,00	232.960,00	15.561,78	6,68%
<b>Capítulo 6</b>	121.380,00	121.380,00	120.075,80	98,93%
<b>Capítulo 8</b>	9.020,00	9.020,00	5.546,38	61,49%
<b>TOTAL</b>	9.857.400,00	9.857.400,00	8.180.236,99	82,99%

**Cuadro núm. 21: Distribución de los créditos autorizados al Consejo de Estado. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPITULO</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>GRADO DE</b>
<b>PRESUPUESTARIO</b>	<b>INICIALES</b>	<b>DEFINITIVOS</b>	<b>REALIZADOS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	7.778.470,00	7.778.470,00	6.907.251,68	88,80 %
<b>Capítulo 2</b>	1.799.860,00	1.799.860,00	1.257.352,77	69,86 %
<b>Capítulo 4</b>	232.960,00	232.960,00	2.850,83	1,22 %
<b>Capítulo 6</b>	121.380,00	121.380,00	119.273,03	98,26 %
<b>Capítulo 8</b>	9.020,00	9.020,00	4.686,00	51,95 %
<b>TOTAL</b>	9.941.690,00	9.941.690,00	8.291.414,31	83,40 %

**Cuadro núm. 22: Distribución de los créditos autorizados al Consejo de Estado. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CAPITULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Capítulo 1</b>	8.446.380,00
<b>Capítulo 2</b>	1.836.550,00
<b>Capítulo 4</b>	232.960,00
<b>Capítulo 6</b>	121.380,00
<b>Capítulo 8</b>	9.020,00
<b>TOTAL</b>	10.646.290,00

El presupuesto del Consejo de Estado ha aumentado en todos los ejercicios examinados, sin que se haya visto afectado por la situación económica sufrida en los últimos años.

Sólo los Capítulos 1 y 2 son los que han experimentado variaciones, permaneciendo constantes los Capítulos 4, 6 y 8. Destacar el escaso grado de realización del Capítulo 4. El presupuesto de Capítulo 4 (232.960,00 euros) se distribuye de la siguiente manera:

- En el ejercicio 2014: 67.790 euros corresponde a indemnizaciones a expresidentes y 165.170 euros corresponde a indemnizaciones a exconsejeros, habiéndose ejecutado el 22,96% y el 0,00% respectivamente de dichas indemnizaciones, lo que representa el 6,68% del total presupuestado del Capítulo 4.

- En el ejercicio 2015: 67.790 euros corresponde a indemnizaciones a expresidentes y 165.170 euros corresponde a indemnizaciones a exconsejeros, habiéndose ejecutado el 2,47% y el 0,71% respectivamente de dichas indemnizaciones, lo que representa el 1,22% del total presupuestado del Capítulo 4.

Ello pone de manifiesto como este órgano no ha reajustado las necesidades del capítulo e en estos ejercicios a pesar de conocer que sucesivos ejercicios también tendrá una escasa ejecución.

## VII. EL DEFENSOR DEL PUEBLO.

**Cuadro núm. 23: Distribución de los créditos autorizados al Defensor del Pueblo. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPÍTULO</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>GRADO DE</b>
<b>PRESUPUESTARIO</b>	<b>INICIALES</b>	<b>DEFINITIVOS</b>	<b>REALIZADOS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	11.539.700,00	11.326.200,00	10.952.419,86	96,70%
<b>Capítulo 2</b>	2.412.000,00	2.625.500,00	1.850.096,21	70,47%
<b>Capítulo 3</b>				
<b>Capítulo 4</b>				
<b>Capítulo 6</b>				
<b>TOTAL</b>	13.951.700,00	13.951.700,00	12.802.516,17	91,76%

El Presupuesto para el ejercicio 2014 del Defensor del Pueblo ha sido de 13.951.700,00 ", distribuido en dos capítulos: el Capítulo I %Gastos de Personal+, con 11.539.700,00 ", y el Capítulo II, %Gastos corrientes en bienes y servicios+, con 2.412.000,00 ", que representan el 82,71% y el 17,29% del total, respectivamente.

Este Presupuesto representa el 6,93 % del presupuesto de las Cortes Generales para este ejercicio que ascendió a la cuantía de 201.340.400 euros.

**Cuadro núm. 24: Distribución de los créditos autorizados al Defensor del Pueblo. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	11.606.500,00	11.693.600,00	11.268.376,27	96,36%
<b>Capítulo 2</b>	2.133.300,00	2.090.200,00	1.551.116,77	74,21%
<b>Capítulo 3</b>	3.000,00	920,78	667,86	72,53%
<b>Capítulo 4</b>	101.900,00	11.400,00	8.511,17	74,66%
<b>Capítulo 6</b>	107.000,00	705.579,22	213.193,48	30,22%
<b>TOTAL</b>	13.951.700,00	14.501.700,00	13.041.865,55	89,93%

Este Presupuesto representa el 6.90 % del presupuesto de las Cortes Generales para este ejercicio que ascendió a la cifra de 202.148.840 euros.

**Cuadro núm. 25: Distribución de los créditos autorizados al Defensor del Pueblo. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Capítulo 1</b>	11.826.400
<b>Capítulo 2</b>	1.935.600
<b>Capítulo 3</b>	3.000
<b>Capítulo 4</b>	117.900
<b>Capítulo 6</b>	298.000
<b>TOTAL</b>	14.180.900

Este Presupuesto representa el 6,76 % del presupuesto de las Cortes Generales para este ejercicio que ascendió a la cantidad de 206.290.390 euros.

Puede observarse como ante la estabilidad en los ejercicios 2014 y 2015, en el 2016 se ha producido un incremento en el presupuesto del Defensor del Pueblo del 1,62 %.



## VIII. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

**Cuadro núm. 26: Distribución de los créditos autorizados al Consejo Económico y Social. Ejercicio 2014.**

<b>EJERCICIO 2014</b>				
<b>CAPÍTULO</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>GASTOS</b>	<b>GRADO DE</b>
<b>PRESUPUESTARIO</b>	<b>INICIALES</b>	<b>DEFINITIVOS</b>	<b>REALIZADOS</b>	<b>EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	3.865.000,00	3.822.000,00	3.474.000,00	92.5%
<b>Capítulo 2</b>	2.271.000,00	2.784.000,00	1.642.000,00	64.9%
<b>Capítulo 4</b>	1.309.000,00	1.352.000,00	1.291.000,00	95.9%
<b>Capítulo 6</b>	395.000,00	395.000,00	111.000,00	28.1%
<b>Capítulo 8</b>	27.000,00	27.000,00	7.000,00	25.9%
<b>TOTAL</b>	7.866.000,00	8.380.000,00	6.525.000,00	77,86%

El presupuesto del CES en este ejercicio 2014 represente el 0,030 % del presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que ascendió a la cuantía de 26.544.401.870 euros.

El Consejo ha continuado con el camino iniciado en años anteriores mediante el Plan de ajuste y austeridad del gasto+ y la aplicación de la Resolución de la Secretaria General de 20 de julio de 2012 sobre medidas urgentes para garantizar la racionalización del gasto corriente+ que conducen a delimitar al máximo los

gastos imprescindibles para el funcionamiento general y la realización de las actividades, estableciendo además medidas que fomenten la tasa de ahorro interno así como, la elaboración de nuevas normas y manuales de procedimiento en la gestión eficiente de los gastos, como son las instrucciones de la Secretaría General del Consejo Económico y Social de 20 de mayo de 2014, en materia de contratación+dictadas para el desarrollo del apartado m) de la Resolución de 20 de julio de 2012.

**Cuadro núm. 27: Distribución de los créditos autorizados al Consejo Económico y Social. Ejercicio 2015.**

<b>EJERCICIO 2015</b>				
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>	<b>CRÉDITOS DEFINITIVOS</b>	<b>GASTOS REALIZADOS</b>	<b>GRADO DE EJECUCIÓN</b>
<b>Capítulo 1</b>	3.864.770,00	3.808.227,51	3.651.835,10	95.9%
<b>Capítulo 2</b>	2.271.150,00	2.271.150,00	1.691.328,02	74.5%
<b>Capítulo 4</b>	1.308.720,00	1.365.262,49	1.299.491,69	95.2%
<b>Capítulo 6</b>	394.810,00	394.810,00	237.188,96	60.1%
<b>Capítulo 8</b>	26.550,00	26.550,00	9.464,29	35.6%
<b>TOTAL</b>	<b>7.866.000,00</b>	<b>7.866.000,00</b>	<b>6.889.308,06</b>	<b>87.6%</b>

El presupuesto del Consejo en este ejercicio 2015 represente el 0,035 % del presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que disminuyó a la cantidad de 22.421.604.720 euros.

**Cuadro núm. 28: Distribución de los créditos autorizados al Consejo Económico y Social. Ejercicio 2016.**

<b>EJERCICIO 2016</b>	
<b>CAPÍTULO PRESUPUESTARIO</b>	<b>CRÉDITOS INICIALES</b>
<b>Capítulo 1</b>	3.864.770,00
<b>Capítulo 2</b>	2.271.150,00
<b>Capítulo 4</b>	1.308.720,00
<b>Capítulo 6</b>	394.810,00
<b>Capítulo 8</b>	26.550,00
<b>TOTAL</b>	7.866.000,00

El presupuesto del Consejo en este ejercicio 2016 represente el 0,047 % del presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que volvió a disminuir a la cantidad de 16.583.348.120 euros.

Observamos en estos cuadros como el presupuesto del Consejo Económico y Social se ha mantenido constante en estos ejercicios a pesar de que la evolución

del presupuesto del Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha ido decreciendo en estos años.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUIAR DE LUQUE, L.: %Artículo 122+ en *Comentarios a la Constitución Española*, (dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.), XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, 2009.

ALBI IBAÑEZ, E.: %Evaluación de la eficiencia pública (el control de eficiencia en el sector público)+, *Hacienda pública española* núm. 120/121, 1993.

ALBIÑANA GARCÍA QUINTANA, C.: %La función fiscalizadora del tribunal de Cuentas+ en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.I, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

ALBIÑANA GARCÍA- QUINTANA, C.: %Ámbito subjetivo del control a efectuar por el Tribunal de Cuentas+, en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

ALBIÑANA, C. Y FABRE, F.J.: *El control de la Hacienda Pública*, Rialp, 1971.

ALONSO DE ANTONIO, J. A. y A.L.: %Estructura de las Cortes Generales. El bicameralismo+en *Derecho Parlamentario*, Bosh Editor, 2000.

AZNAR LÓPEZ, M.: %El Tribunal de Cuentas+ en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades. Los Derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. Y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), Thomson Reuters, Aranzadi, octubre 2013.

ARAGÓN REYES, M.: %El control parlamentario como control político+, *Revista de Derecho Político* núm.23, 1986.

ARAGON SANCHEZ, C.: %El Tribunal de Cuentas y la Intervención General del Estado en el control de la gestión económica del sector público+ en *Control del Sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

ARANGUREN PÉREZ, I.: %Artículo 1+ en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, (Dir.-Coord. GONZÁLEZ RIVAS, J.J.), La Ley, 2010.

ARIÑO ORTIZ, G.: *La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión*+, *Revista de Administración Pública* núm.88, 1979.

ASTARLOA VILLENA, F.: *Veinticinco años de Defensor del Pueblo: una aproximación al origen, naturaleza y estatuto de la institución*+, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* núm. 58/59.

BASSOLS COMA, M.: *Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional*+, *Revista de Administración Pública* núms.100-102, enero-diciembre 1983.

BAYONA DE PEROGORDO, J.J.: *El Derecho de los gastos públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.

BAYONA DE PEROGORDO, J.J. Y SOLER ROCH, M.T.: *Temas de derecho presupuestario*, Librería Compas, 1990.

BIGLINO CAMPOS, P.: *Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas*+, *Revista de las Cortes Generales* núm. 37, 1996.

BIGLINO CAMPOS, P.: *Parlamento y control de cuentas*+, *Revista de control externo* núm. 7, 2001.

BLASCO LANG, J.J.: *El control de la actividad económico-financiera publica: especial referencia al sistema de control interno*+, en *Seminarios 1985 del Tribunal de Cuentas*, 1987.

BLASCO LANG, J.J.: *La incidencia del artículo 31.2 de la Constitución en la función de control*+, *Presupuesto y Gasto Público* núm.21, 1984.

BRUSCA ALIJARDE, I.: *El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los órganos de control externo*+, *Auditoría Pública* núm. 59, 2013.



CALVO ORTEGA, R.: *Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario. Parte general y Parte especial. II. Derecho Presupuestario*, Civitas, Thomson Reuters, 19ª Edición, 2015.

CASTELLS OLIVERES, A.: *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España*+, *Revista de control externo* núm. 12, Septiembre de 2002.

CAZORLA PRIETO, L.M.: *Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales*+, en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

CODES CALATRAVA, J.M.: *El Defensor del Pueblo y sus relaciones con las Cortes Generales*+, *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 26, 2010.

COLLADA ANDREU, J.: *Consideraciones sobre el origen y la evolución de la Intervención General de la Administración del Estado*+, *Hacienda Pública Española* núm. 31, 1974.

COUDERC, M.: *L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires*+, Rapport définitif, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale, France, adopté lors de la session de Moscou (septembre 1998).

DE HOYOS MAROTO, B.: *La Intervención en el Consejo General del Poder Judicial*+, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre de 2011.

DELGADO MARTÍN, J.: *El Consejo General del Poder Judicial en 25 preguntas*+ en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

DÍAZ CONTRERAS, L.: *Ámbito subjetivo del control a efectuar por el Tribunal de Cuentas*+ en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

DÍAZ ZURRO, A.: *El control externo visto desde el control interno*+, *Revista Española de Control Externo* núm. 12, 2002.

DÍEZ PICAZO, L.M.: *La estructura del gobierno en el Derecho español*+, *Documentación Administrativa* núm. 215, 1988.

DÍEZ PICAZO, L.M.: *El régimen jurídico de la Casa del Rey*+, *Revista Española de Derecho Constitucional* año 2, núm. 6, septiembre-diciembre 1982.

ELVIRA PERALES, A.: *El control parlamentario directo*+, en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades. Los Derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. Y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), Thomson Reuters, Aranzadi, octubre 2013.

FABRA VALLÉS, J.M.: *El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España*+, *Revista de control externo* núm. 12, Tomo II Septiembre de 2002.

FABRA VALLÉS, J.M.: *La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público*+, *Revista de Auditoría Pública* núm.28, 2003.

FANLO LORAS, A.: "Las relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas", *Revista de Administración Pública* núm. 108, 1985.

FERNÁNDEZ CARNICERO, C., Y ARAUJO DÍAZ TERÁN, M.: *Artículo 136. Tribunal de Cuentas*+, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.

FERNANDEZ LLERA, R.: *Fiscalización de la gestión pública en los OCEX de las Comunidades Autónomas*+, *Presupuesto y Gasto Público* núm. 57, Instituto de Estudios Fiscales, 2009.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: "La dotación de la corona. La Casa del Rey", *Revista de Derecho Político* núm. 33, 1991.

FERNÁNDEZ PIRLA, J.M.: *El Tribunal de Cuentas Ayer y Hoy*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, 1987.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas" en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.I, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

FERNANDEZ- VICTORIO Y CAMPS, S.: "El Tribunal de Cuentas en las Constituciones españolas", *Presupuesto y Gasto Público* núm. 3, 1979.

FUENTES VEGA, S.: *La ejecución del Gasto Público: Procedimientos y Control*, Instituto de Estudios Fiscales, 1994.

Fundación ¿Hay Derecho?: "Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa Europea", [www.fundacionhayderecho.com](http://www.fundacionhayderecho.com)

GALÁN DEL FRESNO, J.M.: "La autonomía financiera de los órganos constitucionales", en *Crónica 1998-1999*, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 2000.

GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: "El control económico-financiero en el ámbito de la Administración General del Estado", en *La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades. Los Derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad*, (dir. PALOMAR OLMEDA, A. Y GARCÉS SANAGUSTÍN, M.), Thomson Reuters, Aranzadi, octubre 2013.

GARCÍA DEL CASTILLO PÉREZ DE MADRID, A.: "Prácticas ejemplares en la Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos de América (Government Accountability Office)", *Revista Española de Control Externo* núm. 25, 2007.

GARCÍA CRESPO, M.M.: *El control de la gestión pública por el Tribunal de Cuentas*, *Revista Española de Control Externo* núm 3, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas*, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm.1, vol. I, enero-abril 1981.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Artículo 72.1. Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal*, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo IV, (dir. ALZAGA VILLAAMIL, O.), Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, Cortes: Anuario de Derecho Parlamentario núm.11, 2001.

GARCIA ROCA, F.J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, 1987.

GARCÍA-MONCÓ MARTÍNEZ, A.: *Los gastos sociales en el Derecho español*, Editorial Lex Nova, 1990.

GARCÍA PELAYO, M.: *El status del Tribunal Constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm.1, vol. I, enero-abril 1981.

GARCÍA TREVIJANO, E.: *Posición institucional del Consejo de Estado (Comentario al Fundamento Jurídico núm. 37 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo)*, *Revista de Administración Pública* núm. 122, mayo-agosto 1990.

GARCÍA VÁZQUEZ, J.: *La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y los procedimientos de auditoría*, en *Seminarios 1984*, Tribunal de Cuentas, 1985.

GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y.: Algunas reflexiones sobre la naturaleza constitucional del Tribunal de Cuentas+ en *Estudios de Derecho Público*. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico, Tecnos, 1997.

GONZALEZ GARCÍA, E.: Una aproximación al tema de la naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas+ en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.1, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: El control de la actuación del Tribunal de Cuentas+, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 32. 1982.

GUTIERREZ ROBLEZ, A.: *Historia de la Intervención General de la Administración del Estado*, Intervención General de la Administración del Estado; Ministerio de Economía y Hacienda, 1993

JIMÉNEZ RIUS, P.: *El control de los fondos públicos. Propuestas de mejoras*, Thomson, Civitas, 2007.

LINDE PANIAGUA, E.: El Tribunal de Cuentas y su dependencia directa de las Cortes Generales+ en *El Tribunal de Cuentas en España*. Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

LÓPEZ LÓPEZ, M.T. Y UTRILLA DE LA HOZ, A.: *Lecciones sobre el Sector Público Español*, S.L. Civitas Ediciones, 2000.

LOZANO MIRALLES, J.: *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, Civitas, 1996.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: El Gobierno del Poder Judicial: Los modelos y el caso español+, *Revista de las Cortes Generales* núm. 35, 1995.

LUCAS VERDÚ, P.: Apuntes sobre los aspectos jurídico-políticos del Tribunal de Cuentas+ en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

MANTECA VALDELANDE, V.: *Formación del control externo del sector público en la España contemporánea: el Tribunal de Cuentas. Origen y evolución*, Sindicatura de Comptes de Valencia, 2002.

MARTIN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, 26ª edición, 2015.

MARTÍN SANZ, M.L.: *El proceso de autoevaluación del Tribunal de Cuentas europeo*+, *Revista Española de Control Externo* núm.26, 2007.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual de Derecho Presupuestario*, Colex, 1992.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales y el presupuesto parlamentario*+, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011.

MEDINA GUIJARRO, J.: *La legitimidad de las instituciones superiores de control*+, *Revista española de control externo* núm. 19, vol. 7, 2005.

MELADO LIROLA, A.I.: *Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del estado*+, *Teoría y Realidad Constitucional* núm.19, 2007.

MENDIZABAL ALLENDE, R.: *Función y esencia del Tribunal de Cuentas*+, *Revista de Administración Pública* núm.46, enero-abril 1965.

MENDIZABAL ALLENDE, R.: *La Contaduría Mayor de Cuentas*+, *Revista de Derecho Judicial* núm.25, enero-marzo 1966.

MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: *La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas*+, en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.1, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

MENDIZABAL ALLENDE, R.: %Directrices para una reforma del Tribunal de Cuentas+, *Documentación administrativa* núm. 131, sep-oct 1969.

MUÑOZ MACHADO, S.(Dir.): *Diccionario del español jurídico. Real Academia Española*- Consejo General del Poder Judicial. Espasa Libros. Abril de 2016.

NAVARRO CABALLERO, T.: %El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre+, *Anales de Derecho*, núm. 24, Universidad de Murcia, 2006.

NIETO DE ALBA, U.: %Control del sector público: perspectivas de futuro+, *Revista española de control externo* núm.1, enero de 1999.

NOFUENTES, M.: %El Tribunal de Cuentas y su relación con las Cortes en el marco constitucional+, en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

NÚÑEZ PÉREZ, M.: %Transparencia e Instituciones de Control+, *Auditoría Pública* núm 49, Noviembre 2009.

NÚÑEZ PÉREZ, M.: %La Declaración del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado+, *Revista Española de Control Externo* núm. 29, 2008.

NÚÑEZ-VILLAVEIRÁN OVILO, R.: %El sector público, ámbito delimitador de las competencias del Tribunal de Cuentas+, en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.2, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

ORTEGA CARBALLO, C.: %Artículo 65+, en *Comentarios a la Constitución Española*, (dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER,M.), XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer,2009.

ORTIGOSA LÓPEZ, R. Y RODRÍGUEZ PLAZA, S.: %Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas+, *Revista española de control externo* núm 40, 2012.

PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo público*, Open Ediciones Universitarias, 2014.

PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*. Boletín Oficial del Estado, Estudios Jurídicos, 6ª edición, 2014.

PASCUAL GARCÍA, J.: %Respuestas jurídicas a los problemas que plantea la mundialización+, *Revista Española de control externo* núm. 6, vol. II, Septiembre 2000.

PASCUAL GARCÍA, J.: %Actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas: Comentario sobre la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado del año 1996+, *Revista Española de Control Externo* núm.1, 1999.

PASCUAL GARCIA, J.: %Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria+, *Revista española de control externo* núm. 13, 2003.

PASTOR BONO, F.: %El control externo de la actividad económico-financiera del Sector Público por el Tribunal de Cuentas. Especial referencia a la responsabilidad contable+. Tesis presentada en Facultad de Derecho, Univ. de Valencia en 2015. <http://roderic.uv.es>

PEREZ ROYO, F.: %Ámbito subjetivo del control a efectuar por el Tribunal de Cuentas+en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

PEREZ ROYO, J.: %El Tribunal de Cuentas en la Constitución y en el proyecto de ley reguladora del mismo+en *El Tribunal de Cuentas de España*, vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

PÉREZ SERRANO, N.: %Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales+en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.



REINHART, G.: %El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania+, *Revista Chilena de Derecho*, vol.12, 1974.

REVUELTA DE ROJAS, I.: %Autonomía presupuestaria y Fiscalización+, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: %Las Cortes y el Tribunal de cuentas desde la perspectiva del control parlamentario del presupuesto+ en *Crónica 1980*, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1981.

RODRÍGUEZ OLIVER, J.M.: %El Tribunal de Cuentas, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional+ en *El Tribunal de Cuentas en España*, vol.II, Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, J.: %La Corte Constitucional italiana: ¿Modelo o Advertencia?+, *Revista del Departamento de Derecho Político* núm. 7, 1980.

ROSSIGNOLI JUST, J.A.: %Actualizaciones sobre el ámbito subjetivo del control a efectuar por el tribunal de cuentas+ en *Crónica 1981*, vol.I, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1982.

RUDÍ UBEDA, L.F.: %Las Cortes Generales y su relación con el Tribunal de cuentas+, *Revista de control externo* núm. 12-I 2002.

RUIZ FRAILE, M.T.: %Estudio histórico-constitucional del Tribunal de CuentasÎ en *Crónica 1996-1997*, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1998.

SAINZ DE BUJANDA, F.: *Lecciones de Derecho Financiero*, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Décima Edición, 1993.

SAINZ MORENO, F. (Prep.): *Constitución española. Trabajo parlamentarios*, vol.II, Servicio de estudios y publicaciones, Cortes Generales, 1980, p.p. 1265-2607.

SAINZ MORENO, F.: *Autonomía Financiera y Patrimonial de las Cámaras*+, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011.

SALA SÁNCHEZ, P.: *Poder Judicial y Tribunal de Cuentas*+, *Revista española de control externo* núm. 12, 2002.

SAN MARTIN MENÉNDEZ, J.L.: *La fiscalización del sector público. La auditoría de gestión del sector público*+, en *Crónica 1992-1993*, Asociación de Letrados y Auditores, Tribunal de Cuentas de España, 1994

SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *El Consejo de Estado y la reforma constitucional*+, *Revista de Derecho Político* núms. 71-72, UNED, enero-agosto 2008.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*+, *Revista de Derecho Político* núm. 9, 1981.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol.I, tercera edición, Iustel.

SANTOS CANALEJO, E.: *La función interventora en el Senado*+, *Revista de las Cortes Generales* núm.82, primer cuatrimestre 2011.

SESMA SÁNCHEZ, B.: *Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y Tribunal de Cuentas español: relaciones y diferencias*+, *Revista Presupuesto y Gasto Público* núm.18, 1996.

SOLA FERNÁNDEZ, M.: *La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia a Ministerio Fiscal*+, en *El Tribunal*

*de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento*. Estudios de derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial, 2005.

TOMÉ MUGURUZA, B.: *La respuesta de la Unión Europea a la crisis económica y el papel de las Instituciones de control externo*+, *Revista de control externo* núm. 43, 2013.

TOMÉ ROBLA, B.: *Relaciones entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales*+, en *La función de los Tribunales de Cuentas en la sociedad democrática*. Encuentro Internacional 1984. Tribunal de Cuentas. Madrid, 1985

VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La Administración de la casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español* en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La judicialización del Tribunal de Cuentas y su dimensión constitucional*+, *Cuadernos de Derecho Público* núm. 29, 2006.

VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *La responsabilidad contable de los gestores públicos y de los perceptores de subvenciones en la Jurisprudencia*+, en *Claves de la jurisprudencia*, Reus, 2009.

VALLÉS Y VIVES, F.: *La garantía constitucional del ejercicio independiente del control externo del gasto público*+, *Revista de Auditoría Pública* núm.28, 2003.

VALLES Y VIVES, F.: *El control externo del gasto público: configuración y garantía constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo*+, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 8, mayo-agosto 1983.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: *La reforma constitucional del Senado*+, *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 17, 2006.

VELARDE FUERTES, J.: *Evolución y futuro del Tribunal de Cuentas*, *Revista de Auditoría Pública* núm. 27, septiembre 2002.

VELARDE FUERTES, J.: *El Tribunal de Cuentas y el Control del Gasto* en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y políticas*, Año XLVIII, númº 73, 1996.

VELARDE FUENTES, J.: *El control externo de gasto público*, *Revista Presupuesto y Gasto Público* núm.18, 1996.

VERA SANTOS, J. M.: *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

### **PÁGINAS WEB:**

European Network of Councils for the Judiciary: [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

Leyes de transparencia de los 111 países del mundo que las tienen promulgadas en Global Right Information Rating, de la organización internacional no gubernamental Centre for Law and Democracy de Access Info. ([www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)).

[www.senado.es](http://www.senado.es)

[www.congreso.es](http://www.congreso.es)

[www.casareal.es](http://www.casareal.es)

[www.royal.uk](http://www.royal.uk)

[www.intosai.org](http://www.intosai.org)

[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

[www.tcu.es](http://www.tcu.es)

[www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)

[www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

[www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

[www.consejodeestado.es](http://www.consejodeestado.es)

[www.ces.es](http://www.ces.es)

[www.aicesis.org](http://www.aicesis.org)

[www.eesc.europa.es](http://www.eesc.europa.es)

[ww.cnel.it](http://ww.cnel.it)

[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

[www.ombudsman.europa.eu/es](http://www.ombudsman.europa.eu/es)

